



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
DOUTORADO EM DIREITO

AIANNY NAIARA GOMES MONTEIRO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO TERRITORIAL COLETIVO DAS  
COMUNIDADES TRADICIONAIS RURAIS NA AMAZÔNIA: Análise da Lei nº  
13.465/2017 a partir dos parâmetros interpretativos das decisões da Corte Interamericana de  
Direitos Humanos**

BELÉM-PA

2022

AIANNY NAIARA GOMES MONTEIRO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO TERRITORIAL COLETIVO DAS  
COMUNIDADES TRADICIONAIS RURAIS NA AMAZÔNIA: Análise da Lei nº  
13.465/2017 a partir dos parâmetros interpretativos das decisões da Corte Interamericana de  
Direitos Humanos**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Direito – PPGD, do Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ,  
da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos  
requisitos para obtenção do Título de Doutora em  
Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de Pesquisa: Direitos Fundamentais e Meio  
Ambiente

Orientador: Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani

BELÉM-PA

2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

M772r Monteiro, Aianny Naiara Gomes.  
Regularização Fundiária e o Direito Territorial Coletivo das  
Comunidades Tradicionais Rurais na Amazônia : Análise da Lei nº  
13.465/2017 a partir dos parâmetros interpretativos das decisões da  
Corte Interamericana de Direitos Humanos / Aianny Naiara Gomes  
Monteiro. — 2022.  
274 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de  
Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém,  
2022.

1. regularização fundiária. 2. personalidade jurídica. 3.  
titulação coletiva. 4. assentamentos ambientalmente  
diferenciados. 5. CorteIDH. I. Título.

---

CDD 340

AIANNY NAIARA GOMES MONTEIRO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO TERRITORIAL COLETIVO DAS  
COMUNIDADES TRADICIONAIS RURAIS NA AMAZÔNIA: Análise da Lei nº  
13.465/2017 a partir dos parâmetros interpretativos das decisões da Corte Interamericana de  
Direitos Humanos**

**Data da Avaliação:** 08/04/2022.

**Conceito:** APROVADA.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani  
PPGD/UFPA – Orientador

---

José Heder Benatti  
PPGD/UFPA – Membro Interno

---

Luly Rodrigues da Cunha Fischer  
PPGD/UFPA – Membro Interno

---

Noemi Sakiara Miyasaka Porro  
INEAF/UFPA – Membro Externo

---

Andreia Macedo Barreto  
DPE/PA – Membro Externo

Dedico esta tese de doutorado aos meus pais, Geiza e Domingos Monteiro, às minhas irmãs, Aida e Ailime Monteiro, e aos meus sobrinhos Liz e Heitor, minha família amada. E a cada liderança que, nesta trajetória de pesquisa, gentilmente me recebeu em sua casa e em sua comunidade e me oportunizou chegar até aqui.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Geiza e Domingos Monteiro, que sempre acreditaram no poder transformador da educação e, apesar de todas as dificuldades e limitações da vida, não pouparam esforços para que eu me dedicasse à escrita deste trabalho. E às minhas irmãs, Aida e Ailime Monteiro, pelo apoio incondicional sem o qual eu reconheço que não teria conseguido chegar a este momento.

À amiga Gabriela Nascimento, sempre presente em todas as etapas importantes da minha vida. À amiga Otávia Castro pelas revisões, críticas, reflexões que muito contribuíram para minha formação acadêmica. Às amigas Sanmarie Rigaud e Sandy Faidherb, cuja escuta atenta e cuidadosa foi fundamental e me fortaleceu para seguir em frente e concluir esta tese.

Às amigas Ana Luisa e Eymmy Silva pela parceria cotidiana que desde a residência na Clínica de Direitos Humanos na Amazônia se transformou em amizade e resultou em uma linda rede de apoio, com debates, revisões, críticas e contribuições ao trabalho.

À amiga Tatiane Vasconcelos com quem partilhei as experiências da pós-graduação e agora partilho os desafios profissionais como assessora no Ministério Público do Pará.

Ao querido Carlos Eduardo Chaves, famoso Duda, pela parceria de autoria em artigos, mas principalmente pela amizade e por estar sempre tão disponível e presente.

Aos queridos amigos que a minha breve passagem por Santarém me permitiu ter, Ramon Santos e Lincon Aguiar. E ao querido amigo Lucas Vieira que o Tapajós me deu a grata surpresa de reencontrar.

À amiga Raione Lima que nas trincheiras da advocacia popular no Oeste do Pará foi meu porto seguro. Agradeço pelas partilhas diárias e por mostrar na prática cotidiana como os territórios tradicionais estão sendo desestruturados na vigência da atual legislação, contribuição que foi de extrema relevância para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos queridos Ciro Brito e Beatriz Moura que me gentilmente me receberam em Santarém e me possibilitaram o privilégio de escrever parte deste trabalho num dos lugares mais lindos que já estive, no Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande, às margens do Rio Arapiuns.

Às amigas Vandria Borari, Neila Borari, Nalva Borari, Nete Borari e Nilva Borari pelo acolhimento, carinho, cuidado e pela oportunidade de escrever este trabalho na tranquilidade de Alter do Chão, imersa na cultura Borari, embalada pelo som do carimbó das Karuanas e abençoada pelas águas do rio Tapajós.

Aos amigos da Advocacia Popular Jesus Gonçalves e Nildon Deleon, referências na defesa dos direitos humanos no Pará.

Ao Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), onde me graduei em direito, à Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), onde realizei importantes pesquisas na área agroambiental, e ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA), instituição na qual trilhei toda minha trajetória acadêmica e que muito me orgulha.

A todos os docentes do ICJ, PPGD e da CIDHA, que contribuíram com a minha formação acadêmica. Aos colegas da pós-graduação, com os quais me solidarizo pela árdua tarefa da escrita e da pesquisa científica, realizadas durante a pandemia de Covid-19 e em meio a um governo negacionista que desprestigia a ciência e desestrutura as instituições públicas de ensino superior com cortes nos investimentos de educação e nas bolsas da pós-graduação.

Ao meu orientador, prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani, pelas importantes reflexões, pela parceria e, acima de tudo, pela confiança nesta pesquisa e em tantos outros trabalhos realizados conjuntamente.

E, por fim, aos professores Dr. Jose Heder Benatti, Dra. Noemi Sakiara Miyasaka Porro, Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer e Dra. Andreia Macedo Barreto, por gentilmente integrarem a banca de defesa desta tese de doutorado e pela generosidade, cuidado e ótimas sugestões e críticas feitas ao trabalho.

“Os conhecimentos são aquilo que a gente tem que valorizar, essa fase ruim é o passar de vida, mas os conhecimentos é a importância daquilo”.

(Zé Filho, Povoado Três Poços, Lago dos Rodrigues, Maranhão, 2013).



## RESUMO

A Lei nº 13.465/2017 alterou o regramento jurídico de regularização fundiária urbana e rural, tornando mais difícil a titulação coletiva das terras tradicionalmente ocupadas no Brasil. Esta pesquisa apresenta uma análise crítica da Lei nº 13.465/2017 e as implicações dessa legislação e seus decretos regulamentadores aos territórios coletivos rurais na Amazônia, procurando responder a seguinte questão norteadora: em que medida a legislação federal vigente sobre regularização fundiária garante o direito territorial das comunidades tradicionais e a efetivação desse direito nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados na Amazônia? Para responder a pergunta de pesquisa utilizou-se a Convenção nº 169, sobre povos indígenas e tribais, da Convenção Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, por estabelecer especial proteção aos territórios coletivos; bem como a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), da qual derivam parâmetros interpretativos que representam importantes *standards* de proteção dos direitos territoriais de povos indígenas e tribais, categoria na qual se encaixam as comunidades tradicionais brasileiras. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, pois apresenta conceitos sobre os instrumentos fundiários para a regularização da posse e/ou propriedade dos territórios de povos e comunidades tradicionais; e documental, com análise da legislação pertinente e das decisões da CorteIDH. Conclui-se que, para além da mera criação de obstáculos que dificultam a titulação coletiva de territórios tradicionais nas modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, a Lei nº 13.465/2017 inviabiliza qualquer possibilidade de que sejam criados novos assentamentos diferenciados que resguardem o território na sua integralidade, uma vez que importa para esses instrumentos uma interpretação. A aplicação da Lei nº 13.467/2017 aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados deveria ser rechaçada, visto que impõe uma interpretação restritiva aos direitos territoriais coletivos das comunidades tradicionais, afetando os direitos fundamentais desses grupos. Portanto, não é possível falar em garantia ou efetividade no direito à propriedade coletiva das terras tradicionalmente ocupadas na vigência da atual legislação de regularização fundiária.

**Palavras-chave:** regularização fundiária; personalidade jurídica; titulação coletiva; assentamentos ambientalmente diferenciados; CorteIDH; parâmetros interpretativos.

## ABSTRACT

Law No. 13,465/2017 changed the legal regulation of urban and rural land regularization, making the collective titling of traditionally occupied lands in Brazil more difficult. This research presents a critical analysis of Law No. 13,465/2017 and the implications of this legislation and its regulating decrees to rural collective territories in the Amazon, seeking to answer the following guiding question: to what extent does the current federal legislation on land regularization guarantee the territorial right of traditional communities and the effectiveness of this right in the Amazon Environmentally Differentiated Settlement Projects? To answer the research question it is used Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples, of the International Labor Convention (ILO), of which Brazil is a signatory, as it establishes special protection for collective territories; as well as the Inter-American Court of Human Rights' (IA Court. H.R.) decisions, from which interpretative parameters are derived that represent important standards for protecting the territorial rights of indigenous and tribal peoples, a category that includes Brazilian traditional communities. This is a bibliographical study, since it presents concepts about the land instruments available for regularizing possession and/or ownership of the territories of traditional peoples and communities. It is concluded beyond the simple creation of obstacles that hinder the collective titling of traditional territories in the modalities of Environmentally Differentiated Settlement Projects, Law No. 13,465/2017, if used for the land regularization of these spaces, it makes unfeasible any possibility that new differentiated settlements will be created that safeguard the territory in its entirety. The use of Law No. 13,467/2017 to the Environmentally Differentiated Settlement Projects should be rejected, since it imposes a restrictive interpretation to the collective territorial rights of traditional communities, affecting the fundamental rights of these groups. Therefore, it is not possible to speak of a guarantee or effectiveness in the right to collective property of the lands traditionally occupied in the validity of the current legislation of landholding regularization.

Keywords: land regularization; legal personality; collective titling; environmentally differentiated settlements; IA Court. H.R.; interpretative parameters.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atos normativos de criação das modalidades de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.....	121
Tabela 2 – Quantidade de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados criados na Amazônia até 31/12/2017. ....	122
Tabela 3 – Quantidade de casos contenciosos sentenciados pela CorteIDH até dezembro de 2020. ....	137
Tabela 4 – Quantidade de casos contenciosos envolvendo povos e comunidades tradicionais sentenciados pela CorteIDH até dezembro de 2020. ....	140
Tabela 5 – Relação entre a quantidade total de casos e casos que envolvem povos e comunidades tradicionais sentenciados pela CorteIDH. ....	141
Tabela 6 – Síntese dos casos sobre violação a direitos de comunidades tradicionais sem relação com o direito ao território ou propriedade coletiva em ordem cronológica das sentenças de mérito. ....	145
Tabela 7 – Sentenças dos casos sobre direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais apreciados pela CorteIDH até dezembro de 2020 por ordem cronológica da sentença de mérito. ....	153

## LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Áreas de Preservação Permanente
ARL	Áreas de Reserva Legal
ATES	Assessoria Técnica Social, Ambiental à Reforma Agrária
AUA	Áreas de Uso Alternativo
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CCDRU	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CCU	Contrato de Concessão de Uso
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CENSIPAM	Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIDHA	Clínica de Direitos Humanos da Amazônia
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais
CNPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CORTEIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPLI	Consulta Prévia, Livre e Informada
EC	Emenda Constitucional
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMBRAPS	Empresa Brasileira de Portos de Santarém Ltda
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FCP	Fundação Cultural Palmares

FILAC	Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
HC	Habeas Corpus
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MIRAD	Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MPPA	Ministério Público do Estado do Pará
OC	Opinião Consultiva
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
PDA	Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PESA	Programa Especial de Saneamento de Ativos
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito

PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PU	Plano de Utilização
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RE	Recurso Extraordinário
RESEX	Reserva Extrativista
RHC	Recurso Ordinário em Habeas Corpus
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIDH	Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Título de Domínio
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
UC	Unidade de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-NORMATIVAS SOBRE O CONCEITO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1 PONDERAÇÕES SOBRE OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO E O <i>STATUS</i> LEGAL DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT .....</b>	<b>30</b>
2.1.1 Características gerais dos tratados internacionais de direitos humanos .....	30
2.1.2 Ingresso e critérios de hierarquia dos instrumentos internacionais de direitos humanos no Brasil .....	36
<b>2.2 “POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS”: A QUEM SE DESTINA A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT NO BRASIL?.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3 CONSTRUÇÃO NORMATIVA E DOCTRINÁRIA SOBRE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO BRASIL .....</b>	<b>53</b>
<b>2.4 COMUNIDADES TRADICIONAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>69</b>
2.4.1 Considerações gerais sobre as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a abertura para o tratamento de questões coletivas e de comunidades tradicionais .....	70
2.4.2 Definição dos sujeitos de direitos nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	73
<b>3 RECONHECIMENTO DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA.....</b>	<b>80</b>
<b>3.1 TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS: DA PROPRIEDADE INDIVIDUAL À CONCEPÇÃO DE PROPRIEDADE COLETIVA DA TERRA ..</b>	<b>80</b>
3.1.1 Breves considerações sobre a estrutura fundiária brasileira e a concentração de terras na Amazônia.....	81
3.1.2 Características da propriedade privada individual e da propriedade coletiva.....	90

3.1.3 Território, territorialização, territorialidade e seus desdobramentos conceituais e legais.....	92
<b>3.2 QUESTÃO AMBIENTAL NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS E FUNDIÁRIAS VOLTADAS ÀS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA .....</b>	<b>100</b>
<b>3.3 CATEGORIAS FUNDIÁRIAS ESPECIAIS PARA RECONHECIMENTO E REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS EM ÁREA DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL .....</b>	<b>109</b>
3.3.1 Unidades de Conservação de Uso Sustentável: Floresta Nacional (FLONA), Área de Proteção Ambiental (APA), Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS).....	111
3.3.2 Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados: Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projetos de Assentamento Florestal (PAF) .....	119
<b>3.4 TITULAÇÃO INDIVIDUAL EM ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS E OS RETROCESSOS NA POLÍTICA FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA .....</b>	<b>127</b>
<b>4 DIREITOS TERRITORIAIS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>135</b>
4.1 SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	136
4.2 O ARTIGO 21 DA CADH E O DIREITO À PROPRIEDADE COLETIVA NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	160
4.3 DIREITO AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA...	180
4.4 OBRIGAÇÃO ESTATAL PARA EMISSÃO DE TITULAÇÃO COLETIVA EM FAVOR DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS .....	190
4.5 PARÂMETROS INTERPRETATIVOS SOBRE DIREITOS TERRITORIAIS EXTRAÍDOS DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS .....	196
<b>5 IMPLICAÇÕES DA LEI Nº 13.465/2017 AOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA .....</b>	<b>201</b>



<b>5.1 A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA ANTES DA LEI 13.465/2017 .....</b>	<b>200</b>
<b>5.2 LEI Nº 13.465/2017 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS NA AMAZÔNIA.....</b>	<b>209</b>
<b>5.3 ANÁLISE DA LEI Nº 13.465/2017 À LUZ DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>225</b>
5.3.1 Direito à personalidade jurídica .....	227
5.3.2 Direito à propriedade e à titulação coletivas .....	231
5.3.3 Direito à Consulta Prévia Livre e Informada .....	235
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>241</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>251</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do direito territorial coletivo das comunidades tradicionais rurais nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, apresentando uma análise crítica da legislação federal sobre regularização fundiária rural.

A Lei em referência é a nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre regularização fundiária na Amazônia Legal, além de instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, alterando significativamente a interpretação sobre a regularização dos territórios tradicionais na Amazônia.

A referida Lei alterou disposições relacionadas ao direito ao território e titulação coletivos, e proibiu a expedição de títulos coletivos em favor de entidades representativas das comunidades tradicionais do território regularizado, alcançando as modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, que são destinados, em regra, à regularização coletiva de grupos tradicionais que já ocupavam determinadas áreas.

São previstas as seguintes modalidades dessa categoria de projetos de assentamentos: o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF).

Dentro do tema proposto, o recorte de estudo desta pesquisa abrange os territórios coletivos de comunidades tradicionais localizados em áreas rurais, dentro das categorias acima mencionadas, sem abarcar os territórios de comunidades ribeirinhas rurais, bem como aqueles territórios localizados em áreas urbanas ou periurbanas.

Também não estão no escopo de análise desta tese de doutorado as terras indígenas e os territórios quilombolas que possuem legislação própria e formas específicas de demarcação e titulação, além de expressa previsão constitucional.

Além da legislação nacional, que compreende a Lei nº 13.465/2017 e seus decretos regulamentadores, os decretos nº 9.311, de 15 de março de 2018 e nº 10.166, de 10 de dezembro de 2019, e demais leis sobre regularização fundiária, bem como as leis que tratam dos direitos das comunidades tradicionais no Brasil, como o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) e as definições de “povos e comunidades tradicionais” e “territórios tradicionais”, assim como as normas legais e infralegais que criaram as modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados abordadas nesta pesquisa, a Convenção nº

169, sobre povos indígenas e tribais, da Convenção Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, também foi utilizada, em razão da aproximação entre o conceito de “povos tribais” e de “comunidades tradicionais”, e por estabelecer especial proteção aos territórios coletivos.

As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) foram acionadas, pois apresentam importantes *standards* de proteção dos direitos territoriais de povos indígenas e tribais, que ajudam a compreender o problema e indicam caminhos a serem trilhados para a resolução das distorções implementadas pela nova legislação fundiária no país em relação à regularização fundiária das comunidades tradicionais. Apesar disso, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) não é objeto de análise, já que o propósito do estudo é identificar o posicionamento da CorteIDH sobre os temas referenciais da pesquisa.

No contexto nacional, esta pesquisa se insere no momento que o Brasil passa por uma série de retrocessos, movido por uma onda de obscurantismo, negacionismo científico e revisionismo histórico, que contaminaram, e continuam a contaminar, as diretrizes políticas em diversas escalas, incluindo as políticas agrárias e fundiárias, cujas mudanças legislativas alteraram a regularização fundiária brasileira, notadamente aquelas voltadas para os territórios coletivos de povos e comunidades tradicionais na Amazônia.

Desde então, adotou-se institucionalmente no país uma agenda econômica unificada “ultraliberal”, baseada em uma “guerra cultural”, alicerçada no fundamentalismo ideológico-religioso, que tem como principais alvos a educação, os direitos humanos e as lutas sociais, dentre elas bandeiras e reivindicações de direitos por parte de povos do campo e movimentos sociais (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019).

Na Amazônia, uma das principais bandeiras de luta dos movimentos do campo é justamente o acesso à terra e aos territórios. Estes espaços assumem formas variadas e exigem do Estado mecanismos específicos com regras diferenciadas daquelas adotadas para os lotes individuais para os assentados da reforma agrária.

Para estes territórios, criaram-se, desde o final dos anos 80, modalidades específicas de reconhecimento e regularização da posse exercida por comunidades tradicionais, visando primordialmente, num primeiro momento, a proteção ambiental, mas que, pela pressão dos povos e comunidades tradicionais, passou a abarcar a proteção e a garantia ao território, bem como o respeito pelos modos de vida destes grupos.

Essas modalidades estão previstas no âmbito da política ambiental, instituídas dentro de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, e da política fundiária com a criação dos denominados assentamentos especiais, terras indígenas e territórios quilombolas.

A criação destes instrumentos teve como marco jurídico a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Desde então, inaugurou-se no ordenamento brasileiro uma nova era marcada pela visibilidade jurídica que oportunizou que povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais obtivessem do Estado uma resposta positiva para suas reivindicações, traduzidas em normas e políticas públicas de regularização fundiária que reconheceram a existência de diferentes categorias fundiárias estabelecidas de acordo com as especificidades de cada grupo identitário e tradicional.

A CF/1988 representa uma mudança de paradigma com o sistema constitucional anterior, pois a partir dela o Brasil passou a se reconhecer como um Estado pluriétnico e multicultural, assumindo que a sociedade brasileira também é formada por uma diversidade de grupos portadores de identidades específicas, reconfigurando a compreensão sobre estes sujeitos e prescrevendo um conjunto de “novos” direitos que antes eram ignorados pelo Estado (DUPRAT, 2007).

Essa revisão constitucional é resultado da pressão social e das reivindicações dos movimentos sociais ligados aos povos e comunidades tradicionais, em especial, seringueiros, indígenas e quilombolas, que também teve como resultado a incorporação de declarações e convenções internacionais sobre direitos humanos que reforçam, no âmbito interno, as reivindicações desses grupos, em especial a Convenção nº 169 da OIT.

Dentre os direitos coletivos destinados a estes grupos e reconhecidos no texto constitucional, o direito ao território talvez seja o mais inovador. Nesse aspecto, os povos indígenas e comunidades quilombolas obtiveram na própria CF/1988, de maneira expressa, o reconhecimento do direito ao território, posteriormente regulamentado por decretos específicos para este fim.

No caso das Terras Indígenas, a propriedade pertence à União, segundo o art. 20, XI, CF/1988, mas aos povos indígenas é assegurado, em caráter permanente, o direito originário sobre as terras tradicionalmente ocupadas, garantindo-lhes a posse e o usufruto exclusivo dos recursos naturais nelas existentes (art. 231, § 1º e 2º, CF/1988). O procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas é regulamentado pelo Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996.

A propriedade quilombola, por seu turno, está prevista no Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, enquanto, a nível federal, o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas está regulamentado pelo Decreto nº 4.887, de

20 de novembro de 2003, conferindo às comunidades quilombolas a propriedade coletiva e definitiva da terra.

Ainda em relação aos territórios quilombolas, quando localizados em terras estaduais, podem ser regularizados seguindo as normas especialmente estabelecidas para este fim, por meio de decretos regulamentares editados pelo Poder Executivo de cada ente federativo. Pelo menos 14 estados possuem normas próprias sobre a matéria (Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins).

Além disso, 5 unidades federativas, a saber os estados da Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Pará, inseriram nas suas respectivas Constituições o reconhecimento à propriedade coletiva das terras ocupadas por comunidades quilombolas, além de regulamentar os procedimentos administrativos estaduais a serem seguidos pelos órgãos fundiários de cada um desses estados para a identificação, delimitação e titulação destas terras localizadas em terras públicas estaduais.

As demais comunidades tradicionais, conceito que inclui uma quantidade indefinida de identidades específicas, apesar de não constarem expressamente no texto constitucional, também são destinatárias de direitos especiais, incluindo o direito territorial, em razão da proteção constitucional derivada dos arts. 215 e 216 da CF/1988, que protege o patrimônio cultural brasileiro, como os “modos de criar, fazer e viver”, reforçado pela publicação do Decreto nº 6.040/2007, bem como pela ratificação da Convenção nº 169 da OIT, outorgando aos membros destes grupos a mesma proteção conferida aos demais grupos tradicionais, apresentando-se ainda assim alguns desafios quanto a sua aplicação (DUPRAT, 2007).

Para atender as reivindicações das comunidades tradicionais e se adequar ao novo regramento jurídico-constitucional, foram criadas, no fim da década 80, as modalidades especiais de reconhecimento e regularização de posses coletivas na Amazônia, que posteriormente se expandiram para outras regiões do Brasil.

No âmbito da política ambiental, foram criadas as Áreas de Preservação Ambiental (APA), as Florestas Nacionais (FLONAs), Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), categorias de Unidades de Conservação (UC) de Uso Sustentável, que admitem a permanência das comunidades tradicionais e o desenvolvimento de atividades de baixo impacto ambiental.

No caso das FLONAs, até a edição da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), esta modalidade, que foi inicialmente regulamentada pelo Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771, de 15 de setembro

de 1965, não permitia a permanência das comunidades tradicionais em seu interior. Assim, com a promulgação da Lei do SNUC, as FLONAs foram integradas à modalidade de UCs de uso sustentável, retirando a restrição anteriormente imposta pelo Código Florestal e passando a admitir a presença de comunidades tradicionais que já se encontravam nestas áreas no momento da sua criação.

Por sua vez, as APAs foram criadas pela Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que também criou as Estações Ecológicas, destinadas a pesquisas, proteção do meio ambiente natural e ao desenvolvimento de educação conservacionista. Já as APAs podem ser consideradas a primeira categoria de unidade de conservação onde se permite a presença humana, para além do desenvolvimento de pesquisa científica ou de atividades de lazer (VIANNA, 2008).

As RESEX e as RDS se encontram atualmente regulamentadas pela Lei do SNUC. As primeiras abarcam as comunidades extrativistas, enquanto as segundas são mais abrangentes, podendo abarcar, além das comunidades extrativistas, outras comunidades tradicionais.

Por se tratar de unidades de conservação, em regra, o domínio dessas áreas permanece público, com uso coletivo dos recursos naturais existentes em seu perímetro, sem previsão de titulação definitiva individual ou coletiva e a outorga de uso mediante Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), individual ou coletivo, exceto nas APAs e RDS, onde é permitida a presença de propriedades particulares.

No aspecto fundiário foram criados os projetos de assentamentos qualificados como ambientalmente diferenciados, que consistem, em tese, no reconhecimento e regularização de áreas previamente ocupadas, de forma coletiva, por estas comunidades, cuja dominialidade das áreas, incorporadas ao patrimônio estatal, se mantém pública e a outorga de uso é feita mediante Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), individual ou coletivo.

De um ponto de vista histórico ou sociológico, é possível que se tenha regularizado comunidades que não estavam previamente nestes locais, mas que passaram a ocupá-los e desenvolver atividades compatíveis com estes espaços, em especial no caso dos PDS e PAF, que são modalidades mais flexíveis. No entanto, o art. 10, do Decreto nº 9.311/2018, vedou essa possibilidade ao prever que, nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área.

Por se tratar de modalidades de regularização fundiárias em terras públicas federais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o responsável pela criação das modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, onde a gestão das áreas ocorre de forma conjunta com as comunidades que residem nestes espaços.

Os Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAE) foram criados pela Portaria/Incra/nº 268, de 23 de outubro de 1996, e se destinam a regularizar comunidades tradicionais extrativistas que já estavam na posse das áreas e que desenvolvem atividades extrativistas de baixo impacto e de forma ecologicamente sustentável.

Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), criados pela Portaria/Incra/nº 477, de 04 de novembro de 1999, são um pouco mais abrangentes, sendo destinados a regularizar aquelas comunidades que já desenvolvem, ou que se comprometem a desenvolver, atividades extrativistas, e praticam agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental.

Os Projetos de Assentamento Florestal, criados pela Portaria INCRA nº. 1.141, de 19 de dezembro de 2003, são especialmente voltados à Região Norte do país, onde se busca incentivar o manejo de recursos florestais de forma comunitária e sustentável. Tanto no PDS como no PAF são regularizadas comunidades não tradicionais, formadas por trabalhadores e trabalhadoras rurais, muitos deles vindos de outros locais, que se comprometem a utilizar esse espaço e os recursos naturais de forma comunitária e sustentável.

Sob a égide das referidas normas infralegais que criaram, por meio de portarias, essas modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, exigia-se a constituição de uma personalidade jurídica, na forma de associação, cooperativa ou condomínio, para que as comunidades pudessem ser regularizadas e para que recebessem um CCDRU coletivo. Essa exigência foi mudada pela Lei nº 13.465/2017.

Antes da nº Lei 13.465/2017, o regramento jurídico estabelecia que o CCDRU coletivo deveria ser firmado com a entidade legalmente constituída que representava a comunidade tradicional regularizada coletivamente em uma das modalidades acima mencionadas. Todavia, essa possibilidade foi expressamente vedada pela Lei nº 13.465/2017, que incluiu o § 14, no art. 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e proibiu a outorga de titulação individual ou coletiva a pessoas jurídicas, autorizando apenas as unidades familiares a essa prerrogativa, interpretação que vem sendo aplicada indistinta e equivocadamente não só às áreas de assentamentos convencionais, mas também nos territórios dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

Os Projetos de Assentamentos Convencionais são aqueles destinados aos beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA), aos quais são distribuídos lotes individuais em imóveis rurais desapropriados e destinados para a reforma agrária. No caso dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, regulariza-se a posse coletiva de comunidades que já ocupavam determinadas áreas, nos casos dos PAE's; e também de comunidades que se formaram, ou foram formadas, e que exercem atividades extrativistas ou de agricultura familiar,

bem como manejo florestal comunitário, nos casos dos PDS e PAF's, respectivamente, e, pela relação que mantêm com estes locais, que se constituem em territórios, onde desenvolvam atividades de forma comunitária, sustentável e que possuem baixo impacto ambiental, requerem do Estado o reconhecimento formal coletivo da sua ocupação.

No anexo do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PRNA), aprovado pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, foi previsto que no caso de áreas já ocupadas, o Poder Público deveria respeitar as mais distintas formas de posse e uso da terra existentes. Essa tímida menção anunciava legalmente a existência de uma diversidade fundiária e a obrigação estatal de respeitá-las.

Já o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PRNA), apresentado durante a Conferência da Terra em Brasília, em novembro de 2003, pelo Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), incluiu as comunidades tradicionais como beneficiárias de uma política pública ampliada de reforma agrária, reconhecendo os direitos territoriais das comunidades rurais tradicionais, com a valorização e fomento de ações e projetos adequados para estas comunidades. Portanto, assim como os beneficiários da política de assentamentos convencionais, tanto as comunidades residentes em áreas de unidades de conservação como em assentamentos diferenciados também são consideradas beneficiárias, indicando-se, neste momento, uma valorização da posse tradicional.

Apesar disso, a atual política fundiária para a Amazônia segue um caminho de mudanças nas regras de regularização fundiária rural, com alterações nos procedimentos de alienação de imóveis rurais e flexibilização das regras para a aquisição de terras públicas, enquanto a titulação coletiva segue em estado de letargia em terras da União.

Essas mudanças foram operadas principalmente pela Lei nº 13.465/2017 que, no que tange à regularização fundiária rural, está atualmente regulamentada pelos decretos nº 9.311/2018 e nº 10.166/2019, atingindo os Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, que serão objeto de análise nesta tese.

Diferentemente das terras indígenas e dos territórios quilombolas, que possuem previsão expressa na Constituição Federal e, como tais, regulamentos próprios de procedimentos de identificação, demarcação e identificação, os Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados são regidos pelas normas gerais de regularização fundiária, facilitando a aplicação do equivocado entendimento de que as alterações da Lei nº 13.465/2017, e a Lei nº 8.629/1993, bem como seus respectivos regulamentos, e ainda a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras federais no âmbito da Amazônia Legal, regulamentada pelos decretos nº 7.341, de 22 de outubro de



2010 e nº 10.952, de 24 de dezembro de 2020, destinam-se a estas modalidades de projetos de assentamentos e, por este motivo, interpreta-se, de forma indevida, que estão abarcados pelas mudanças advindas dessa legislação.

Observa-se, desse modo, após a Lei 13.465/2017, a previsão legal dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, passou a ser o seu decreto regulamentador nº 9.311/2018, que demonstra que o Brasil não criou uma base legal específica que aborde a regularização fundiária para territórios tradicionais.

Os Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados são importantes instrumentos de reconhecimento e proteção de territórios coletivos de diferentes comunidades tradicionais na Amazônia, que correm risco de serem transformados em áreas individualizadas e se descaracterizar as áreas de uso comum dos territórios, violando assim os preceitos constitucionais e convencionais que visam proteger as diferentes formas de existência, além de deixar estes locais vulneráveis a investidas de especuladores, do agronegócio e de grandes projetos de infraestrutura que facilmente poderão adquiri-las, já que estarão à disposição do mercado de terras.

Além disso, estas comunidades possuem forte conexão não apenas com a terra, mas também com os recursos naturais nelas existentes, dos quais dependem para sua sobrevivência cultural, econômica e social, exercendo importante contribuição na preservação ambiental local, exigindo-se do Estado uma ação positiva e para a proteção destes.

A discussão realizada nesta pesquisa levou em consideração a Convenção nº 169 da OIT e as sentenças da CorteIDH, que ajudam a analisar os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. No contexto dos estudos que tratam dos direitos territoriais das comunidades tradicionais brasileiras, correlacionados com as decisões da CorteIDH, além de tratar do direito à propriedade coletiva, prevista no art. 21 da CADH, como foi desenvolvido pelos referenciais teóricos utilizados: Dra. Eliane Moreira (2017), no livro “Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais”, e Dra. Andreia Barreto (2019), no livro “Território de águas na Amazônia: ribeirinho e direito à propriedade coletiva da terra”, esta tese também abordou o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica coletiva, previsto no art. 3º da CADH e a obrigação de titulação coletiva, garantida a estas comunidades, conforme entendimento da CorteIDH.

No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), da Universidade Federal do Pará (UFPA), teses e dissertações foram desenvolvidas com o objetivo de analisar o SIDH, o diálogo entre a CorteIDH e os tribunais de justiça brasileiros, o cumprimento de sentenças

pelo Brasil, bem como os casos que envolvem violações de direitos humanos praticadas pelo Estado brasileiro com foco nos casos amazônicos.

Destacam-se os seguintes trabalhos: a dissertação e a tese da Profa. Dra. Cristina Figueiredo Terezo, “A Efetividade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: análise dos casos brasileiros na Comissão Interamericana de Direitos Humanos” (2005) e “A Atuação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (2011); Dissertação do Me. Gustavo Oriol Mendonça Torres, “Caso Ximenes Lopes vs. Brasil: responsabilidade do Estado e Ordem Jurídica Internacional” (2007); Dissertação da Me. Luciana Monteiro Mulstroh, “A proteção do meio ambiente pela atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos” (2013).

Em 2015, foram produzidas as seguintes dissertações: “Diálogo entre cortes: a recepção da jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos no Brasil: uma análise das decisões dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça”, da Me. Lígia Chiari Mendes Albuquerque; “Desaparecimento forçado de pessoas e a jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos”, do Me. Douglas Tarcísio Reis da Silva; e a tese, do Prof. Dr. Breno Baía Magalhães, “Pluralismo constitucional interamericano: a leitura plural da constituição de 1988 e o diálogo entre o supremo tribunal federal e a corte interamericana de direitos humanos”.

Nos anos de 2016 e 2018, respectivamente, as dissertações da Profa. Dra. Rafaela Teixeira Sena, “Compliance na corte interamericana de direitos humanos: um estudo a partir da propriedade comunal indígena”; e da Me. Camila Franco Henriques, “Os conceitos de trabalho escravo contemporâneo na jurisprudência brasileira e na corte interamericana de direitos humanos: a busca da maior proteção ao trabalhador”.

Em 2020 e 2021 os seguintes trabalhos: dissertação da Me. Isabela Feijó Sena Rodrigues, “Litígio internacional de direitos humanos: uma análise desde os casos amazônicos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos” (2020); tese do Dr. Laércio Dias Franco Neto, “Meios de Garantir o cumprimento às sentenças da CorteIDH: uma análise a partir das condenações do Estado brasileiro” (2021); e a dissertação da Me. Tamires da Silva Lima, “O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a proteção do direito ao território e ao bem viver das populações tradicionais: repercussões nas decisões do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasil” (2021).

Esse trabalho, portanto, contribui com a discussão já travada a respeito do tema do direito à propriedade coletiva, à medida que utiliza das decisões da CorteIDH em aspectos ainda não explorados em trabalhos anteriores e que possuem profunda relação com o problema

proposto e com as mudanças que a legislação federal importou à interpretação que se faz em torno da regularização das comunidades tradicionais em Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

A escolha pelas decisões da CorteIDH para analisar o tema proposto ocorreu após a passagem da autora pela Clínica de Direitos Humanos na Amazônia, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (CIDHA/PPGD/UFGPA), como bolsista no Programa de Residência Jurídica, na linha coordenada pelo Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani, que influenciou a decisão de analisar as mudanças legislativas e os impactos derivados nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

Além disso, desde 2016, quando foi proposta a Medida Provisória nº 759, que mais tarde foi convertida na Lei 13.465/2017, foram realizados estudos, seminários, participação em encontros e fóruns de discussão sobre essa matéria, resultando, na publicação de três artigos em conjunto com o orientador Dr. Girolamo Treccani, publicados em 2019 e 2020 e que discutem os impactos da referida lei nos territórios de comunidades tradicionais na Amazônia, justificando-se a opção feita:

- a) Regularização Fundiária na Amazônia: notas sobre a Lei nº 13.465/2017 (2019), publicada na obra coletiva organizada por Ciro de Souza Brito, denominada “Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais e Povos Indígenas em contextos de retrocessos”, pela Editora CRV;
- b) Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia (2019), publica na Revista Eletrônica Retratos de Assentamentos, volume 22, n. 2;
- c) Impactos Ambientais das Alterações da Lei 13.465/2017 aos Projetos de Assentamentos Diferenciados na Amazônia (2020), publicado na obra coletiva organizada por Luciana da Costa Fonseca, Luís Antônio Monteiro de Brito, intitulada “Direito ambiental brasileiro: inovações e perspectivas”, pela Editora Lumen Juris.

No que tange à relevância jurídica e social do tema desenvolvido nesta tese de doutorado, considera-se que o direito territorial das comunidades tradicionais se qualifica como um direito humano porque se trata de um direito fundamental, previsto na CF/1988 e em tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, como a Convenção nº 169 da OIT e a CADH, utilizadas nesta pesquisa, além de ser um importante elemento de proteção do meio ambiente onde estão inseridas. Esse, inclusive, foi um dos motivos que justificaram a criação das modalidades especiais de regularização destes espaços. Por isso, este trabalho se revela de

fundamental importância no Programa de Pós-Graduação em Direito, na área de concentração em Direitos Humanos e linha de pesquisa “Direitos Fundamentais e Meio Ambiente”.

A pergunta de pesquisa que se pretende responder, diante do contexto de alterações nos marcos regulatórios de regularização fundiária no Brasil, observando-se os preceitos da Convenção nº 169 da OIT e as decisões da CorteIDH, é: em que medida a legislação federal vigente sobre regularização fundiária garante o direito territorial das comunidades tradicionais e a efetivação desse direito nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados na Amazônia?

Como hipótese deste estudo, considerou-se que a Lei nº 13.465/2017 obstaculiza o reconhecimento coletivo da terra em favor da titulação individual da propriedade, violando os direitos territoriais de comunidades tradicionais, quando observados os preceitos da Convenção nº 169 da OIT e os parâmetros interpretativos das decisões da CorteIDH.

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é analisar a legislação federal e as suas implicações no reconhecimento jurídico dos territórios coletivos, considerando as formas de regularização para comunidades tradicionais na Amazônia, a Convenção nº 169 da OIT e as decisões da CorteIDH.

Os objetivos específicos são:

- a) Sistematizar os conceitos teórico-normativos sobre comunidades tradicionais e território no cenário nacional e internacional, a partir da Convenção nº 169 da OIT e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), bem como da legislação interna sobre o tema;
- b) Descrever as formas especiais de reconhecimento e regularização dos territórios tradicionais no Brasil, com ênfase nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados e concessão de títulos individuais nestas áreas na Amazônia;
- c) Identificar como a CorteIDH aborda os direitos territoriais das comunidades tradicionais, extraindo parâmetros interpretativos para a aplicação da Lei nº 13.465/2017;
- d) Analisar as mudanças na regras de regularização fundiária após a Lei nº 13.465/2017, a partir dos parâmetros de interpretação obtidos das decisões da CorteIDH.

Para alcançar os objetivos propostos nesta tese de doutorado, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre a regularização fundiária na Amazônia para comunidades tradicionais, visando a compreensão dos conceitos mais relevantes que envolvem os instrumentos fundiários disponíveis para a regularização da posse e/ou propriedade dos territórios de povos e

comunidades tradicionais e os elementos que caracterizam os grupos sociais como tradicionais, incluindo-se os conceitos alusivos a comunidades tradicionais, propriedade, terra e território.

Também foi realizada uma pesquisa documental, por meio da análise das normas nacionais federais sobre regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017 e regulamentos); as normas que objetivam reconhecer os apossamentos coletivos de comunidades tradicionais, referentes aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (PAE, PDS e PAF); a Convenção nº 169 da OIT e a jurisprudência da CorteIDH, que possui paradigmas evolutivos referentes ao reconhecimento destes direitos.

O conteúdo deste trabalho está dividido em seis partes, sendo a introdução, quatro capítulos e a conclusão. O primeiro capítulo, denominado “Considerações teórico-normativas sobre o conceito de comunidades tradicionais no cenário nacional e internacional”, tem como objetivo compreender a construção e consolidação do conceito de “comunidades tradicionais”, a partir da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e também na legislação infraconstitucional e da própria Constituição brasileira, para auxiliar as discussões sobre a regularização dos territórios coletivos e também a aplicabilidade das normas internacionais no ordenamento jurídico interno em relação aos povos e comunidades tradicionais brasileiros, em especial na Amazônia.

No segundo capítulo, intitulado “Reconhecimento de territórios tradicionais e regularização fundiária na Amazônia”, objetiva-se demonstrar como a estrutura da sociedade brasileira foi instituída nas bases da propriedade privada moderna, ou seja, individual e absoluta, apresentando-se como contraponto os fundamentos jurídicos relativos aos territórios tradicionais e as normas aplicáveis aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, a fim de demonstrar a importância desses espaços, assim como das unidades de conservação, para a proteção dos direitos territoriais, introduzindo alguns retrocessos vislumbrados desde antes da promulgação da Lei nº 13.465/2017, com a titulação individual dentro dos assentamentos diferenciados.

O capítulo seguinte, “Direitos territoriais das comunidades tradicionais na Corte Interamericana de Direitos Humanos”, é destinado a apresentar o resultado da sistematização da investigação realizada nas decisões da CorteIDH. Aborda-se o direito à propriedade coletiva, a obrigação dos Estados-parte de emitirem títulos coletivos em favor dos grupos pertencentes à categoria jurídica “povos indígenas e tribais” e o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica coletiva nos casos que envolvem as reivindicações territoriais destes grupos. Ao final, foram elencados os enunciados que sintetizam as principais teses da CorteIDH sobre o tema.

Estes enunciados, identificados como parâmetros interpretativos, são utilizados para verificar e justificar se a legislação federal vigente sobre regularização fundiária tem sido capaz de garantir o direito territorial das comunidades tradicionais ao reconhecimento coletivo das terras tradicionais e a efetivação desse direito nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados na Amazônia, bem como indicar se é adequada a aplicação dos pressupostos jurídicos inseridos por esta lei à regularização fundiária de territórios tradicionais rurais, pertencentes às comunidades tradicionais na Amazônia.

Por fim, o capítulo cinco, sob o título “Implicações da Lei nº 13.465/2017 aos territórios tradicionais na Amazônia”, expõe o conteúdo normativo da Lei 13.465/2017, que altera o conteúdo da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e da Lei nº 8.629/1993, bem como do decreto regulamentador nº 9.311/2018 e Decreto nº 10.166/2019, que modificam as normas de regularização fundiária na Amazônia, demonstrando, com base nos parâmetros interpretativos indicados no capítulo anterior, que seu emprego aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados contraria a Constituição Federal, o Decreto 6.040/2007, a Convenção nº 169 da OIT e a jurisprudência da CorteIDH.

## **2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-NORMATIVAS SOBRE O CONCEITO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL**

Neste primeiro capítulo serão apresentados, de forma introdutória, alguns fundamentos teórico-normativos acerca dos documentos internacionais de direitos humanos. O objetivo principal é demonstrar as especificidades das regras contidas nestes documentos, e compreender a construção e consolidação do conceito de “comunidades tradicionais” no cenário nacional e internacional, com especial atenção à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a correlação com as normas internas definidoras destes grupos sociais, para entender a racionalidade jurídica que envolve as discussões sobre a regularização dos territórios coletivos e também a aplicabilidade de determinadas normas internacionais no ordenamento jurídico interno no que se refere aos povos e comunidades tradicionais brasileiros, em especial na Amazônia.

### **2.1 PONDERAÇÕES SOBRE OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO E O *STATUS LEGAL* DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT**

Antes de se adentrar no tema desta pesquisa, considera-se relevante destacar como se dá o ingresso dos tratados internacionais de direitos humanos, notadamente a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, na ordem jurídica e constitucional brasileira. Dessa forma, esta primeira seção deste capítulo introdutório está dividida em duas subseções, nas quais serão apresentadas breves considerações sobre os tratados internacionais de direitos humanos, em especial suas principais características e as obrigações do Estado derivadas destes documentos e, em seguida, a forma de ingresso e os critérios para definição da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos na origem jurídica-constitucional brasileira, em particular, a Convenção nº 169 da OIT.

#### **2.1.1 Características gerais dos tratados internacionais de direitos humanos**

A respeito das características dos tratados internacionais de direitos humanos, é importante ponderar que estes documentos, como bem destacou Shiraishi Neto (2004, 2007, 2009), são dispositivos universais que, apesar de serem passíveis de críticas, revelam que os indivíduos protegidos não são meros objetos, mas “sujeitos de direitos”, à medida em que

corroboram uma leitura que relativiza a soberania absoluta dos países, sobrepondo a proteção dos sujeitos ao próprio Estado, tendo em vista possibilidade de responsabilização internacional dos países. Logo, estes documentos são importantes, pois permitem um alargamento e uma melhor qualificação do sujeito, uma vez que incorpora uma dimensão de sentido coletivo que se refere à noção de povos e grupos sociais (SHIRAISHI NETO, 2004, 2007, 2009).

No que tange à Convenção nº 169 da OIT, Duprat (2015) salienta que, há um caráter etnocêntrico no documento, tendo em vista a condicionalidade de todo o texto à categoria universal dos direitos humanos. Por outro lado, a autora considera evidente o seu aspecto descolonizador e de certa “refundação” do Estado moderno, quando vários Estados nacionais incorporam em suas respectivas constituições, de forma expressa ou implícita, as noções de nação multiétnica e Estado pluricultural. Ainda assim, se admite que há, por parte das minorias nacionais, ou seja, povos e comunidades tradicionais, em graus diferentes, grandes dificuldades de acionar estes direitos (DUPRAT, 2015).

No contexto histórico, o pós-Segunda Guerra Mundial é considerado um marco global para os direitos humanos e para a emergência de tratados, convenções, declarações e pactos internacionais sobre o tema. A internacionalização dos direitos humanos, caracterizada por uma quantidade complexa de instrumentos internacionais, dentro de um diversificado e sofisticado sistema de aplicação, se deu em resposta à filosofia totalitária e de raça pura imposta pelos nazistas que marcou a Segunda Grande Guerra (TEREZO, 2011).

A constituição de um sistema jurídico responsável pela tutela de direitos humanos em nível internacional, ocorrida no pós-Segunda Guerra Mundial, consolidou-se com o surgimento da Declaração dos Direitos e Deveres do Homem em 1948 e, meses depois, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotando-se, posteriormente, já na década de 1960, a regulação da proteção de Direitos Humanos pela via de Convenções (ZÚÑIGA, 2010).

É nesse contexto que também surgem organismos internacionais e sistemas de proteção de direitos humanos que, ao longo dos anos, se aperfeiçoaram para atender as demandas de segmentos sociais, a exemplo dos povos indígenas, e de movimentos sociais que pautaram no campo interno e internacional a criação de instrumentos internacionais e adequações das normas internas, como é o caso do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH)<sup>1</sup>, por exemplo.

---

<sup>1</sup> O SIDH é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), órgãos que possuem papéis diferentes dentro Sistema. Segundo Terezo (2011), a CIDH existe desde 1959, portanto, antes da consolidação do SIDH, o que somente ocorreu em 1969, quando a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida como *Pacto de San José da Costa Rica*,



Na região da América Latina e do Caribe, a partir do final da década de 80, muitos países conferiram uma “valorização privilegiada dos tratados internacionais de direitos humanos” (COURTIS, 2009, p. 54). Essa valorização esteve, em grande parte, ligada ao aumento do número de ratificações desses tratados no período de transição de regimes autoritários para os regimes democráticos nos anos 80, como forma de superar o passado caracterizado pela violação massiva de direitos humanos perpetrados pelas ditaduras militares, bem como reforçar uma mensagem de aceitação do Estado de Direito e da vigência dos direitos fundamentais, que marcaram esse período de abertura democrática, além de demonstrar a confirmação de uma confiança no sistema internacional de direitos humanos (COURTIS, 2009).

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009<sup>2</sup>, considera “tratado” todo “[...] acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (BRASIL, 2009a, n.p.). Ayala Corao (2002) explica que um tratado é entendido como relativo aos direitos humanos quando afeta ou interessa à sua proteção, ou seja, quando seu objetivo é o reconhecimento e proteção dos direitos da pessoa humana, conforme a Opinião Consultiva (OC) nº 16, de 1º de outubro de 1999, emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTEIDH) sobre o tema<sup>3</sup> e mencionada pelo autor.

Nesse aspecto, no que tange à Convenção nº 169 da OIT, Souza Filho (2018) frisa que, consoante o entendimento do Direito Internacional, trata-se de um tratado de direitos humanos, e, por isso, as violações a seus postulados e garantias são discutidas nas Cortes Internacionais de Direitos Humanos que, no caso do Brasil e dos demais países latino-americanos, quando signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)<sup>4</sup>, é a CORTEIDH, que

---

foi adotada, apesar de entrar em vigor somente em 1978. Esse documento foi responsável por introduzir na estrutura do SIDH a figura da CorteIDH e elencar as principais funções e atribuições de ambos os órgãos. Em suma, a CADH “define a CorteIDH como órgão jurisdicional do Sistema Interamericano e a CIDH como um órgão de monitoramento de múltiplas funções” (TEREZO, 2011, p. 228).

<sup>2</sup> A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, foi ratificada pelo Brasil em 17 de julho de 2009, pelo Decreto Legislativo nº 496/2009, e promulgada pelo então presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, passando a vigorar na data da sua publicação, com ressalvas aos artigos 25 e 66 da Convenção (BRASIL, 2009a, 2009b).

<sup>3</sup> “72. Para os fins deste Parecer a Corte deve determinar se este Tratado se refere à proteção dos direitos humanos nos 33 Estados americanos que são Partes nele, isto é, se diz respeito, afeta ou interessa a esta matéria. Ao realizar este estudo, o Tribunal reitera que a interpretação de toda norma deve ser feita de boa-fé, conforme o sentido corrente que se deve atribuir aos termos empregados pelo tratado em seu contexto e tendo em conta seu objeto e fim (artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados) e que esta interpretação pode envolver o exame do tratado considerada em seu conjunto, caso seja necessário”. (CORTEIDH, 1999).

<sup>4</sup> A CADH, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (BRASIL, 1992).

teve sua competência obrigatória em todos os casos relativos à interpretação da CADH, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 89 de 1998 (BRASIL, 1998).

Dada a importância dos tratados de direitos humanos, os sistemas internacionais conferiram a estes documentos peculiaridades que os distinguem dos demais tratados internacionais, uma vez que não possuem como destinatários os Estados, mas sim os indivíduos e almejam o estabelecimento de uma ordem pública comum entre as partes<sup>5</sup> (DULITZKY, 2004).

Os tratados internacionais tradicionais, ou seja, que não abordam matérias de direitos humanos, têm como principal premissa alcançar o equilíbrio entre as partes contratantes, ou seja, entre os próprios estados-parte. Nesta modalidade de tratados, é possível a suspensão parcial ou total dos seus efeitos, quando da grave violação de suas obrigações por uma das partes e, ainda que sob determinadas condições, após sua celebração, é facultada às partes deles se retirarem (DULITZKY, 2004).

Por outro lado, nos tratados ou convenções internacionais sobre direitos humanos, a “especificidade dos direitos humanos torna as obrigações internacionais derivadas de um tratado para a proteção desses direitos em ‘obrigações *erga omnes*’, que requerem a proteção de todos os seres humanos” (VALIÑA, 2004, p. 174, tradução nossa)<sup>6</sup>.

O objetivo fim destes documentos é a proteção dos direitos fundamentais dos seres humanos, portanto, não há garantia da reciprocidade para o benefício mútuo entre os Estados contratantes (CORTEIDH, 1982). Em outras palavras, não são os Estados-partes os destinatários dos tratados internacionais de direitos humanos, por isso, os entes não podem simplesmente descumprir os acordos e se retirarem ou se recusarem à sua aplicação<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Opinión Consultiva nº 2/82: “La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estado, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción” (CORTEIDH, 1982).

<sup>6</sup> “La especificidad de los derechos humanos convierte a las obligaciones internacionales derivadas de un tratado de protección de estos derechos en ‘obligaciones *erga omnes*’, que exigen la protección a todos los seres humanos” (VALIÑA, 2004, p. 174).

<sup>7</sup> Os Estados-Membros possuem a faculdade de denunciar um tratado internacional de direitos humanos, deixando formalmente de fazer parte dele. Cada tratado estabelece o procedimento que deve ser seguido pelos Estados-Membros e determina a partir de quando estão desobrigados do cumprimento das disposições do tratado denunciado. Ou seja, o efeito da denúncia não é automático. A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados prevê que “um tratado que não contém disposição relativa à sua extinção, e que não prevê denúncia ou retirada, não é suscetível de denúncia ou retirada, a não ser que: a) se estabeleça entre as partes tencionado admitir a possibilidade de denúncia ou retirada; ou b) um direito de denúncia ou retirada possa ser deduzido da natureza do

Nesse aspecto, é importante sublinhar a OC nº 18, de 17 de setembro de 2003, concedida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), após solicitação do México, sobre a condição jurídica e os direitos dos imigrantes em situação irregular. Nesta OC, à luz dos instrumentos internacionais de direitos humanos, a CorteIDH considerou incompatível que os Estados americanos subordinem e condicionem a aplicação da observância dos direitos humanos às suas políticas migratórias (CORTEIDH, 2003).

Para subsidiar sua posição a respeito da possibilidade de aplicação da política migratória do Estado mexicano em detrimento dos tratados internacionais de direitos humanos que abordam a temática, o Tribunal recordou o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, pelo qual um Estado-parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado, devendo adequar seus direitos internos ao direito internacional aplicável (CORTEIDH, 2003)<sup>8</sup>.

Ou seja, a natureza dos direitos protegidos nestes documentos internacionais obriga aos Estados signatários o seu cumprimento e à adequação de sua legislação interna às disposições dos tratados ou convenções internacionais.

Portanto, na OC nº 18/2003, a CorteIDH destaca a importância dos princípios da igualdade e da não-discriminação e seu caráter *jus cogens*, “na medida em que são princípios fundamentais que permeiam todo o ordenamento jurídico interno e o Direito Internacional” (TEREZO, 2011, p. 391) e que, em vista do artigo 53 da Convenção de Viena, se constitui como uma norma imperativa do Direito Internacional geral, “aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional da mesma natureza” (BRASIL, 2009a, n.p.).

Dos efeitos destes princípios, conseqüentemente, advêm as obrigações *erga omnes* que vinculam todos os Estados, cujos efeitos jurídicos não se aplicam apenas entre as partes contratantes do instrumento em questão, mas também a terceiros<sup>9</sup> (CORTEIDH, 2003).

Retomando as especificidades dos direitos humanos, uma segunda característica merece destaque que é o critério *pro homine*, pelo qual se exige uma interpretação extensiva aos direitos

---

trabalho” (BRASIL, 2009a, n.p.). No caso da Convenção nº 169 da OIT, o art. 39.1 e 2, dispõe que os países que a tenham ratificado, podem denunciá-la após decorrido o prazo de 10 (dez) anos contados da sua entrada em vigor e mediante comunicado ao Diretor da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registrado. A denúncia somente passa a surtir efeito um ano após o registro. Caso os membros não façam uso da faculdade de denúncia no prazo de 01 (um) ano após expirar o período de 10 (dez) para lançar mão desta faculdade, ficará obrigado a um novo período de 10 (dez) anos, podendo denunciá-la ao expirar cada período de 10 (dez) (BRASIL, 2019a, n.p.).

<sup>8</sup> § 166 da Opinião Consultiva nº 18/2003.

<sup>9</sup> § 100 da Opinião Consultiva nº 18/2003.

protegidos e uma interpretação restritiva de toda a limitação, restrição ou suspensão desses direitos (VALIÑA, 2004). Pinto (2004) explica que o princípio *pro homine*:

[...] é um critério hermenêutico que informa todo direito dos direitos humanos, em virtude do qual se deve recorrer à norma mais ampla, ou à interpretação mais ampla, quando se trata de reconhecer direitos protegidos e, inversamente, à norma ou interpretação mais restrita quando se trata de estabelecer restrições permanentes ao exercício de direitos ou sua suspensão extraordinária. Este princípio coincide com a característica fundamental do direito dos direitos humanos, ou seja, estar sempre a favor do homem (PINTO, 2004, p. 163, tradução nossa)<sup>10</sup>.

A respeito da interpretação dos tratados internacionais de direitos humanos, a CorteIDH vem afirmando que estes documentos possuem sentido autônomo, motivo pelo qual não podem ser equiparados ao significado que o direito interno atribui a eles. Por se tratar de um instrumento vivo, sua interpretação deve se adaptar à evolução dos tempos e às particularidades das atuais condições de vida<sup>11</sup> (CORTEIDH, 2001).

Ademais, a CorteIDH adverte que o art. 29.b da CADH veda a interpretação que limita o exercício e o gozo de qualquer direito ou liberdade que possa ser admitida nas leis internas dos Estados-Parte ou em outros documentos internacionais dos quais os Estados sejam signatários<sup>12</sup> (CORTEIDH, 2001).

Em matéria de direitos humanos não é permitido que um tratado seja suspenso ou finalizado por uma das partes em razão de grave violação de suas obrigações, tampouco que se aplique o sistema de reservas, posto que não se justapõe a eles a reciprocidade entre direitos e deveres do Estado, já que os tratados internacionais de direitos humanos pretendem criar obrigações coletivas, justificando o tratamento especial que diversas constituições latino-americanas dispensam aos direitos internacionalmente protegidos por estes tipos de convênios (DULITZKY, 2004).

Segundo a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, a reserva é uma “declaração unilateral, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado” (BRASIL, 2009a, n.p.).

<sup>10</sup> “El principio *pro homine* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre” (PINTO, 2004, p. 163).

<sup>11</sup> Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2001), p. 78, § 146.

<sup>12</sup> Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2001), p. 78, § 147.

Souza (2019, p. 62) explica que “em 1994, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas no *General Comment 24/52* enfatizou a natureza especial destes Tratados e expressou que as provisões trazidas na Convenção de Viena eram inapropriadas para tratar de Direitos Humanos”.

Segundo a autora, a decisão levou em consideração o número significativo de reservas feitas às provisões previstas no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, especialmente porque muitas delas foram feitas em termos gerais e grande parte tinham o objetivo de excluir o dever do Estado reservante em garantir os direitos previstos no pacto. Por esses motivos, essas declarações de reserva enfraquecem a efetividade do documento de direitos humanos e, por isso, não devem ser aceitas (SOUZA, 2019).

A partir do entendimento destas especificidades dos instrumentos internacionais de direitos humanos, faz-se necessário compreender como se dá seu ingresso e a definição da hierarquia destes documentos quando entram nos sistemas jurídicos dos Estados que aderem a estas normas internacionais, tendo como foco principal as regras de ingresso e hierarquia estabelecidas constitucionalmente pelo Brasil.

### 2.1.2 Ingresso e critérios de hierarquia dos instrumentos internacionais de direitos humanos no Brasil

Os tratados de direitos humanos não são totalmente silentes em relação à hierarquia que estes documentos assumem quando ingressam nos sistemas jurídicos dos Estados nacionais, mas, apesar de regularem uma série de obrigações que restringem algumas possibilidades, previamente limitadas pelas especificidades dos tratados internacionais de direitos humanos, não são estes documentos que vão definir como deverão ser aplicados no âmbito interno de cada um destes países, já que os Estados possuem autonomia para indicar a posição a ser adotada dentro de suas próprias ordens constitucionais (ABREGÚ, 2004).

Nesse sentido, Ayala Corao (2002) identifica quatro tipos de classificação ou valores atribuídos pelas constituições a esses instrumentos internacionais: a) *status* supraconstitucional, no qual há a prevalência dos tratados internacionais sobre a Constituição do próprio Estado; b) *status* constitucional, pelo qual os tratados são equiparados à mesma hierarquia normativa da Constituição, atribuindo aos instrumentos internacionais caráter constitucional e, como consequência, adquirindo supremacia e rigidez característicos da Constituição; c) *status* supralegal, que atribui aos tratados hierarquia inferior à Constituição, mas superior às demais normas de direito interno, ou seja, embora não possam modificar a Constituição, os tratados

prevalecem sobre as leis nacionais; e, d) *status* legal, pelo qual se confere aos tratados internacionais a mesma classificação que a lei interna, ou seja, estão em posição de igualdade com as leis infraconstitucionais de um Estado.

Em alguns países se atribuiu aos tratados internacionais de direitos humanos e à Convenção nº 169 da OIT uma categoria similar à da Constituição, como é o caso da Bolívia e Colômbia, onde houve a assimilação da Convenção à Constituição pelo emprego da noção de “bloco de constitucionalidade”, obrigando o intérprete constitucional a ler conjuntamente os direitos fundamentais incluídos na constituição e os direitos humanos compreendidos em tratados internacionais (COURTIS, 2009).

Na Argentina, por seu turno, a reforma constitucional de 1994 concedeu hierarquia constitucional a um rol expresso de tratados internacionais de direitos, facultando ao Congresso elevar a hierarquia constitucional de outros tratados através de votação de maioria qualificada, sem abranger, todavia, a Convenção nº 169 da OIT. A Venezuela, por sua vez, também adotou a hierarquia constitucional e a atribuiu a todos os tratados de direitos humanos, sem qualquer distinção. No entanto, a maioria dos países da região optou pela hierarquia inferior à Constituição e superior à legislação ordinária, como a Costa Rica, Equador e Guatemala, por exemplo (COURTIS, 2009).

No sistema constitucional brasileiro, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos podem obter *status* de Emenda Constitucional, quando aprovados seguindo o procedimento previsto no art. 5º, § 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)<sup>13</sup>. Para tanto, estes documentos devem ser aprovados no Congresso Nacional, com a exigência de um quórum qualificado de 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, em dois turnos de votação, em cada uma das casas (BRASIL, 2020a).

A Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 30 de dezembro de 2004 foi responsável pela introdução do § 3º ao art. 5º da CF/1988, que estabeleceu esse procedimento especial para que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos obtenham *status* constitucional e ingressem no ordenamento jurídico brasileiro no mesmo nível hierárquico da CF/1988 e com rigidez do texto constitucional brasileiro. Não há óbice para que os tratados de direitos humanos sejam aprovados seguindo o procedimento dos demais tratados (GALINDO; MAUÉS, 2004), no entanto, não serão equivalentes às Emendas Constitucionais, como preceitua o § 3º ao art. 5º da CF/1988.

---

<sup>13</sup> Art. 5º, § 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas à Constituição (BRASIL, 2004a).

Assim, além de não existir uma obrigatoriedade para que os tratados de direitos humanos passem pelo procedimento específico acima mencionado (GALINDO; MAUÉS, 2004), “significa, contrario sensu, que aqueles que não forem aprovados com este qualificado quorum não podem ser equiparado à emenda constitucional e, portanto, não tem a hierarquia da Constituição. É o caso da Convenção 169/OIT” (SOUZA FILHO, 2018, p. 167).

No Brasil, por conseguinte, a Convenção nº 169 da OIT está abaixo da Constituição Federal, tendo em vista que seu ingresso no ordenamento jurídico se deu antes da promulgação da EC nº 45/2004, já que foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, quando foi ratificada pelo Brasil, entrando em vigor doze meses após sua ratificação, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004<sup>14</sup>, com vigência na mesma data da sua publicação (BRASIL, 2002a, 2004b).

Com a entrada em vigor da EC nº 45/2004, iniciou-se um debate sobre o *status* hierárquico dos tratados internacionais de direitos humanos que ingressaram antes de 30 de dezembro de 2004, como é o caso da Convenção nº 169 da OIT. Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou que os tratados de direitos humanos, quando ratificados pelo Brasil, ingressavam no sistema jurídico pátrio com hierarquia de leis ordinárias, concorrendo com as demais leis na aplicação dos casos concretos, podendo inclusive por elas serem revogadas (SOUZA FILHO, 2018).

Esse entendimento do STF foi adotado pela Corte justamente porque não havia nenhuma disposição expressa na CF/1988 que determinava ou definia qual o *status* destes documentos no ordenamento interno. Desse modo, não havia qualquer particularidade decorrente do disposto no art. 5º, § 2º<sup>15</sup>, mas principalmente pela “sujeição dos tratados internacionais ao controle de constitucionalidade, tanto concentrado (art. 102, I, a), quanto difuso (art. 102, III, b), e o fato de que os tratados são aprovados pelo Congresso Nacional pelo mesmo quorum de maioria simples exigido para as leis ordinárias” (GALINDO; MAUÉS, 2004, p. 195).

Porém, em 2008, após julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 466.343-SP, RE 349.703/RS e Habeas Corpus (HC) 87.585-TO, o STF assentou o entendimento de que os

---

<sup>14</sup> Revogado pelo Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019, que consolida os atos normativos pelo Poder Executivo Federal sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pela República Federativa do Brasil. O art. 3º, § 1º deste decreto ressaltou que as Convenções nele consolidadas permanecem vigentes internamente desde a data em que o Brasil tenha se obrigado conforme os respectivos decretos originais, sem a modificação do alcance ou interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados, incluindo a Convenção nº 169 da OIT (BRASIL, 2019a).

<sup>15</sup> § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (BRASIL, 2020a).

tratados de direitos humanos teriam que ser considerados submetidos à Constituição, mas estariam acima das normas legais, em um *status* supralegal, que significa que “as Leis Ordinárias ou Complementares não podem ser invocadas para o descumprimento de qualquer Tratado, ainda mais se for de Direitos Humanos” (SOUZA FILHO, 2018, p. 168).

Neves (2014) explica que no julgamento destes recursos, realizado pelo STF em 03 de dezembro de 2008, houve uma ampla discussão a respeito da incorporação dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro, oportunizada pela colisão entre o art. 7º da CADH, e o art. 5º, LXVII da CF/1988, a respeito da possibilidade ou não de prisão civil do depositário infiel que é permitida pela CF/1988, mas proibida pela CADH.

O STF considerou ilícita a prisão civil do depositário infiel, modificando o seu próprio entendimento sobre o nível hierárquico dos tratados sobre direitos humanos no Brasil, para que, de acordo com esse novo entendimento, as disposições constitucionais e infraconstitucionais possam ser interpretadas “à luz” da CADH (GALINDO; MAUÉS, 2004).

Nesse caso, o STF decidiu, pela maioria dos seus membros, “[...] que os tratados e convenções de direitos humanos, quando não aprovados nos termos procedimentais do artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal (procedimento idêntico ao de uma Emenda Constitucional), têm uma hierarquia supralegal, mas infraconstitucional” (NEVES, 2014, p. 261). Modificando, portanto, seu entendimento anterior, pelo qual os tratados de direitos humanos, quando ratificados pelo Brasil e aprovados antes da EC nº 45/2004 ingressavam no sistema jurídico pátrio com hierarquia de leis ordinárias.

A esse respeito, Figueroa (2009) explica que no âmbito desta nova tendência interpretativa que concede aos tratados internacionais sobre direitos humanos força superior à de uma lei ordinária, duas teses foram defendidas no STF, que se distinguem em tese da “supralegalidade” e do “bloco de constitucionalidade”.

De acordo com a tese da supralegalidade, os tratados ratificados pelo Brasil anteriores a EC nº 45/2004 não foram aprovados com quórum qualificado e, por isso, não gozariam de hierarquia constitucional. Significa que em caso de conflito entre a norma constitucional e a norma internacional, não há revogação do texto constitucional que deixa de ter aplicabilidade em razão do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional (FIGUEROA, 2009).

Por outro lado, a tese do “bloco de constitucionalidade”, entende que a EC nº 45/2004 equipara os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil hierarquicamente à Constituição, adicionando novos princípios equivalentes às normas



constitucionais, como se nelas estivessem inscritos, constituindo-se em parâmetro de controle de constitucionalidade (FIGUEROA, 2009).

Pelo exame dos votos dos Ministros, Galindo e Maués (2014) afirmam que, para a maioria dos Ministros, os tratados internacionais de direitos humanos passam a ter *status* normativo supralegal, permanecendo em nível hierárquico inferior à Constituição, porém, superior às demais leis, tese defendida pelo Ministro Gilmar Mendes; já para a minoria, deve ser reconhecida aos tratados internacionais de direitos humanos hierarquia constitucional, passando eles a compor, juntamente com o texto constitucional, o bloco de constitucionalidade, tese defendida pelo Ministro Celso de Mello.

Assim, no direito brasileiro ficou firmado, como salientam Galindo e Maués (2004) e Souza Filho (2018), que os tratados internacionais de direitos humanos, ratificados pelo Brasil antes da EC nº 45/2004, possuem *status* de supralegalidade, mesmo que tenham aprovados no Congresso Nacional com quorum de maioria simples, exigido para as leis ordinárias, garantindo aos tratados internacionais em matérias de direitos humanos certa rigidez, em razão da hierarquia em relação à Constituição e às normas infralegais.

Esse entendimento, cujo pressuposto é a primazia de um pacto internacional sobre as leis ordinárias, pôs fim à discussão acerca da incorporação dos tratados sobre direitos humanos no Brasil e restou superada a tese da legalidade ordinária, pela qual os tratados internacionais são incorporados ao direito interno no mesmo nível da lei, podendo, portanto, serem revogados por lei posterior ou deixar de ser aplicados em favor de uma lei específica.

No que tange à Convenção nº 169 da OIT, apesar da resistência do Estado brasileiro em recepcioná-la (KEPPI, 2001)<sup>16</sup>, foi internalizada no ordenamento jurídico interno, e, com base na interpretação do STF, mesmo que tenha ingressado antes da promulgação da EC nº 45/2004, que, como mencionado, alterou o procedimento de entrada dos tratados internacionais de direitos humanos, exigindo quorum qualificado para obter *status* de Emenda Constitucional, a interpretação majoritária do STF sedimentou o entendimento que os tratados internacionais de

---

<sup>16</sup> Keppi (2001) analisou o processo de ratificação da Convenção nº 169 da OIT no Congresso Nacional, principalmente no Senado Federal, uma vez que a Câmara dos Deputados a aprovou sem grandes discussões e por unanimidade, tanto na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, como na Comissão de Constituição e Justiça, sendo aprovada pelo plenário da Casa em 1993. No mesmo ano o documento seguiu ao Senado Federal, onde ficou em debate até 2002, quando finalmente foi publicado o Decreto Legislativo nº 143, que ratificou a Convenção nº 169 da OIT no Brasil. Souza Filho (2018) explica que a demora de 11 anos para aprovar a Convenção se deu, em boa parte, pela adoção das palavras “povos” e “território”, que os parlamentares temiam que afrontasse a soberania nacional e, por isso mesmo, tentaram retirar os termos, mas a emenda não foi aceita; e mais ainda pelo fato da Convenção reconhecer a “propriedade” coletiva das terras indígenas e tribais, que os parlamentares alegavam ser contraditória com a natureza pública federal das terras indígenas na CF/1988.

direitos humanos que tenham sido aprovados antes da EC nº 45/2004 possuem caráter de supralegalidade e infraconstitucionalidade, alcançando, por isso a Convenção nº 169 da OIT.

Cabe ressaltar ainda que o STF vem reiterando esta posição. Em julgado recente, realizado dia 04 de abril de 2021, no Recurso Ordinário em Habeas Corpus (RHC) nº 199360/MS, o Supremo destacou o *status* supralegal da Convenção nº 169 da OIT, salientando a necessidade da observância do sistema integrado de normas oriundas de convenções e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, conjugados com as normas de direito interno, em cumprimento ao § 2º do art. 5º da CF/1988 (BRASI, 2021). Entendimento que também já vem sendo adotado nas decisões judiciais dos juízos de primeiro grau e dos tribunais de justiça do país, como o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1).

No âmbito dos juízos de primeiro grau, a título de exemplo, pode-se citar as seguintes sentenças, nas quais os juízes singulares reconhecem a supralegalidade da Convenção nº 169 da OIT na ordem jurídica interna:

a) sentença proferida pelo Juiz Federal Érico Rodrigues Freitas Pinheiro, da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém/PA, nos autos da Ação Civil Pública (ACP) nº 0000377-75.2016.4.01.3902, em 05 de outubro de 2019. Nesta ACP, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) questionam o procedimento de licenciamento ambiental para construção de implantação do Terminal Portuário da Empresa Brasileira de Portos de Santarém Ltda (EMBRAPS), requerendo a retificação do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para que contemple a presença de comunidades tradicionais (quilombolas e ribeirinhas) no seu entorno, bem como que se realize a Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) a estas comunidades, nos termos da Convenção n. 169 da OIT (PARÁ, 2019).

b) sentença proferida pelo Juiz Federal Edmilson da Silva Pimenta, 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Sergipe, na Ação Ordinária nº 2008.85.00.001626-6, em 14 de maio de 2011. Nesta Ação Ordinária movida por um particular em face do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Cultural Palmares (FCP) e da Associação do Território Remanescente de Quilombo Pontal dos Crioulos, foi requerida, em sede de liminar, a suspensão do procedimento administrativo instaurado pela autarquia Fundiária com a finalidade de identificar e delimitar terras dos remanescentes da Comunidade Quilombola Lagoa dos Campinhos (SERGIPE, 2011).

No segundo grau, o TRF da 1ª Região, a Terceira Turma, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0031507-23.2014.4.01.0000/AM, também reconheceu e determinou a observância de normas supralegais, como a Convenção nº 169 da OIT e da Convenção da

Diversidade Biológica (CDB), além de preceitos constitucionais e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos das comunidades tradicionais, para a implementação de um Polo Naval no Estado do Amazonas, que pode impactar comunidades ribeirinhas da área (BRASIL, 2015).

Souza Filho (2018) reafirma a supralegalidade da Convenção nº 169 da OIT e explica que sua aplicação não pode ser afastada por ato legal ordinário. À vista disso, os critérios estabelecidos na Convenção nº 169 da OIT não podem ser desprezados pela Administração Pública, assim como não podem as leis nacionais contradizerem as normas da Convenção, que devem ser por ela interpretadas:

Do ponto de vista jurídico, portanto, a Convenção 169/OIT é norma supralegal brasileira. A sua aplicação não pode ser afastada por nenhum ato legal, seja Lei Complementar, Lei Ordinária, Medida Provisória, Decreto, Portaria, etc. Isto significa que a conduta do Poder Público em especial da Administração Pública não pode deixar de observar os critérios estabelecidos na Convenção 169 sob alegação de que outras leis lhe são incompatíveis. Dito de uma maneira mais clara, os Tratados aos quais o Brasil aderiu não podem ser desconsiderados internamente, muito especialmente se tiver teor de direitos humanos. Significa que o comportamento da Administração Pública e do Estado Brasileiro em relação aos povos indígenas e tribais (povos, populações e comunidades tradicionais) devem ser regidos cuidadosamente pela Convenção 169 da OIT, pelos demais tratados, como a Convenção da Biodiversidade, o Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, entre outros. Mas o Tratado específico e que estabelece os direitos e os processos de realização dos direitos é a Convenção 169 de OIT. Ainda, as leis nacionais não podem contradizer as normas da Convenção e por elas deverão ser interpretadas (SOUZA FILHO, 2018, p. 169).

Shiraishi Neto (2004, 2007, 2009) evidencia que a Convenção nº 169 da OIT, além de ser um tratado, por ter a especificidade de abordar matéria relacionada aos direitos humanos fundamentais dos “povos indígenas ou tribais”, teria duas implicações que são: a) a sua imediata aplicação, por força do parágrafo 1º do artigo 5º da CF/1988, portanto, não há necessidade de nenhum dispositivo que o regulamente; b) o parágrafo 2º do artigo 5º garante a recepção dos direitos enunciados na Convenção nº 169 da OIT.

Do mesmo modo, em relação ao *status* normativo do nível hierárquico da Convenção nº 169 da OIT no direito brasileiro, ficou assentado que a Convenção está abaixo da CF/1988, mas por ter *status* de supralegal, posto que se posiciona no ordenamento pátrio acima das leis ordinárias, a sua aplicação por qualquer norma legal é inafastável, devendo ser utilizada como norma interpretativa no direito interno<sup>17</sup>. Em vista da importância da Convenção nº 169 da OIT,

---

<sup>17</sup> Maués e Galindo (2014) destacam que a jurisprudência do STF posterior à adoção da tese da supralegalidade tem feito uso dos tratados de direitos humanos para interpretar disposições constitucionais e legais de maneira a torná-las compatíveis com os instrumentos internacionais, mesmo que a decisão do Supremo implique que os tratados de direitos humanos não podem ser utilizados diretamente como parâmetro de controle de constitucionalidade.

faz-se necessário compreender a concepção adotada neste trabalho acerca dos grupos sociais abrangidos por esta Convenção como destinatários de proteção.

## **2.2 “POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS”: A QUEM SE DESTINA A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT NO BRASIL?**

A Convenção nº 169 da OIT, pelo entendimento do STF, ingressou no sistema jurídico brasileiro com força hierárquica supralegal, assumindo um papel normativo mais forte que as leis ordinárias, já que trata de norma internacional em matéria de direitos humanos. Cabe agora identificar quem são os destinatários dessa norma.

No Brasil, algumas iniciativas, inclusive legislativas, dificultam a garantia de direitos coletivos, como a posse e uso comum da terra, e impulsionam a titulação individual na Amazônia, especialmente em terras da União, o que pode resultar na descaracterização de territórios e desestruturação de comunidades tradicionais.

Esse processo está associado com ações que negam identidades de coletividades, que são equiparáveis aos povos “tribais” não indígenas mencionados na Convenção nº 169 da OIT, em especial as tentativas reducionistas de algumas interpretações que visam limitar a aplicação deste instrumento apenas aos povos indígenas, excluindo da proteção dessa norma diversos outros grupos tradicionais que particularizam a ocupação territorial na Amazônia.

Isto posto, esta seção visa enfrentar a aparente dificuldade de aplicação da Convenção nº 169 da OIT aos grupos rurais não indígenas, que possuem territorialidades específicas e pretendem obter respaldo legal para o reconhecimento de seus apossamentos coletivos.

Nesta perspectiva, adverte-se desde já que no Brasil há “um certo consenso sobre o uso do termo ‘população indígena’ significando ‘etnia’, ou seja, povos que guardam uma continuidade histórica e cultural antes da conquista européia da América” (DIEGUES *et al.*, 2000, p. 16), também denominados de povos pré-colombianos, especificamente no Brasil de pré-cabralinas.

Segundo Diegues *et al.* (2000), seria essa continuidade histórica e cultural que marca os povos que já existiam no território brasileiro antes da invasão europeia que os distingue das populações não-indígenas. Por outro lado, há no país um intenso debate sobre o significado dos termos “populações nativas”, “tribais” e “tradicionais”.

É importante mencionar que a nível global, a OIT foi um dos primeiros órgãos no campo internacional a demonstrar preocupação com a situação dos povos indígenas. Essa preocupação, explica Souza Filho (2018), surgiu logo após a Primeira Guerra Mundial e se voltou para países

colonizados da África, Ásia e América e todas as pessoas nativas dessas regiões que eram chamadas de forma genérica de indígenas, “na acepção de gentes cuja gênese ou nascimento era a do local ou território colonizado” (SOUZA FILHO, 2018, p. 156).

Portanto, o critério utilizado pela OIT para a definição de “indígenas” considerou exclusivamente a condição de colonização pela qual passavam as pessoas oriundas ou que estavam em determinadas regiões do globo, inclusive na América Latina.

Nesse primeiro momento, a OIT considerava como indígena, na América, não apenas os povos originários, que já ocupavam o território antes da colonização, mas também aqueles trazidos à força ou enganados por contratos de recrutamento, denominados genericamente de “trabalhadores indígenas” pela OIT, que englobava todos os nacionais não integrados, tribais, camponeses, quilombolas e outros, e voltado para tudo aquilo que a modernidade considera não trabalho, como os trabalhos de autossustentação e trabalhos domésticos (SOUZA FILHO, 2018).

Assim, a OIT, fundada em 1919 pelo Tratado de Versalhes, se dedicou desde a sua gênese, e mais especificamente a partir dos anos vinte, a investigar o trabalho forçado das populações nativas dos países dependentes coloniais e das antigas colônias, adotando Convenções e Recomendações<sup>18</sup> que abordaram as situações de vida e trabalho destes povos (TOMEI; SWEPSTON, 1996).

Essa preocupação da OIT era voltada aos territórios dependentes coloniais, mas também às antigas colônias que, quando transformados em Estados Nacionais, acabaram por demonstrar que ainda se mantinha uma relação de conflito com as populações locais, principalmente na América Latina (SOUZA FILHO, 2018).

Além disso, Souza Filho (2018) explana que houve o reconhecimento de que os países latino-americanos mantinham um processo colonial interno e que a OIT tentou resolver essa colonialidade com a ideia de pleno emprego dominante na época, que beneficiaria o

---

<sup>18</sup> Souza Filho (2018) explica que a preocupação com o trabalho escravo ou a ele assemelhado foi normatizada com a aprovação da Convenção nº 29, relativa ao trabalho forçado ou obrigatório, de junho de 1930, que passou a vigorar a partir de 1935. Depois da Convenção nº 29 a OIT aprovou em 1936 a Convenção nº 50 que trata do recrutamento de “trabalhadores indígenas” e a Recomendação nº 46, que recomenda aos países que se abstenham de recrutar trabalhadores e desenvolvam formas de oferecimento espontâneo de mão de obra. Em 1939 foram aprovadas as Recomendações nº 58 e nº 59, adotadas na mesma sessão e que tratam, respectivamente, do estabelecimento da duração máxima dos contratos escritos dos trabalhadores indígenas; e da necessidade de os países membros organizarem um serviço de inspeção do trabalho. No mesmo ano, outras duas recomendações sobre o tema do “trabalho indígena” foram aprovadas: a Convenção nº 64 e a nº 65, adotadas na Sessão nº 25ª, realizada em 27 de junho de 1939, e que tratavam a primeira sobre os contratos de trabalhos dos ‘trabalhadores indígenas’ e a segunda sobre as sanções penais permitidas e proibidas aos ‘trabalhadores indígenas’. O autor ressalva que todas estas convenções e recomendações, à exceção da Convenção nº 29 que continua em vigor, foram derogadas por sessões recentes.

desenvolvimento capitalista com a incorporação não só das pessoas, mas também de seus territórios ao mercado de terras:

Dito de forma diferente, são um reconhecimento de que os países latino-americanos mantinham um processo colonial interno não só com os povos originários mas com um grande número de outros povos ou comunidades que viviam e sobreviviam à margem da sociedade hegemônica fundada no contrato, na propriedade individual e na produção para o mercado. O esforço da OIT, neste sentido, era resolver essa colonialidade no embalo do pleno emprego proposto pela economia dominante na época (SOUZA FILHO, 2018, p. 158).

[...] a inclusão destas comunidades e povos no mercado de trabalho, transformados em indivíduos não proprietários, geraria a desconstituição da comunidade e, em consequência, a perda da área que ocupavam e o aumento de terras disponíveis. Terra e trabalho foi o binômio da exploração colonial que não se alterou no século XX. A modernização destes espaços coloniais haveria de ser feita pela inclusão, assimilação, integração das pessoas, indivíduos integrantes das comunidades, ao mercado de trabalho, como trabalhadores livres, liberando, por outro lado as terras para a exploração capitalista (SOUZA FILHO, 2018, p. 159).

Por um lado, essa preocupação com a exploração da força de trabalho dos povos locais estava longe de representar uma tentativa de proteção das culturas indígenas. Ao contrário, representava a sua negação e a tentativa de integração dos povos locais como trabalhadores, sem a necessidade da conversão religiosa, amplamente utilizada no período colonial, mas pela força econômica do sistema com a abertura de postos de trabalho, onde pudessem trabalhar produtivamente (SOUZA FILHO, 2017).

Apesar dos esforços da OIT, não houve grandes mudanças no espectro colonial nos Estados Nacionais independentes que continuaram a manter o caráter da colonialidade em relação aos povos originários (SOUZA FILHO, 2018), contexto no qual foi adotada a Convenção nº 107 da OIT, de 05 de junho de 1957, que trata da proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes que, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966<sup>19</sup>, “consignava como propósito a assimilação de minorias étnicas à sociedade nacional” (DUPRAT, 2014, p. 52).

Na América Latina a palavra indígena foi adotada para designar os “povos originários”<sup>20</sup>, assim admitidos também pela OIT em 1957 na Convenção nº 107, que distinguiu

<sup>19</sup> O Congresso Nacional aprovou a Convenção nº 107 da OIT, pelo Decreto Legislativo nº 20, de 1965, entrando em vigor 12 meses após o registro da ratificação brasileira na Repartição Internacional do Trabalho, que ocorreu em 18 de junho de 1965. Além da Convenção nº 107 da OIT, foram aprovadas as Convenções de nºs. 21, 22, 93, 94, 97, 103, 104, 105 e 108, adotadas pela Conferência Geral da OIT. Posteriormente, o Decreto nº 58.824/1966 foi revogado pelo Decreto nº 10.088/2019 (BRASIL, 1965, 1966, 2019a).

<sup>20</sup> Souza Filho (2018) explica que com a sanção da Lei nº. 6.001, em 19 de dezembro de 1973, denominada de Estatuto do Índio, “a palavra ‘indígena’ firmou-se na América Latina para designar somente os povos e comunidades que tivessem uma ascendência aos habitantes do continente anteriores a chegada da colonização, tendo como marca o ano de 1942” (SOUZA FILHO, 2018, p. 159).

os tribais e semitribais dos indígenas ou originários<sup>21</sup> (SOUZA FILHO, 2018). Dessa maneira, Luciano (2006) frisa o caráter originário, ou seja, anterior à invasão europeia no continente americano, como elemento caracterizador dos povos indígenas.

Para tanto, relata que as Nações Unidas, em 1986, utilizavam a seguinte definição técnica, cujos pressupostos ainda são utilizados, evidenciando o caráter de “continuidade histórica” com as sociedades pré-coloniais, que caracterizam os povos indígenas até os dias atuais:

as comunidades, os povos e as nações indígenas são aqueles que, contando com uma continuidade histórica das sociedades anteriores à invasão e à colonização que foi desenvolvida em seus territórios, consideram a si mesmos distintos de outros setores da sociedade, e estão decididos a conservar, a desenvolver e a transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, em conformidade com seus próprios padrões culturais, as instituições sociais e os sistemas jurídicos (LUCIANO, 2006, p. 27).

Além da relação de continuidade histórica com as sociedades pré-coloniais ou pré-cabralinas, o autor ainda elenca alguns critérios de autodefinição mais aceitos, tais como: a estreita relação do povo com o território; a autoidentificação como grupo diferente da sociedade nacional; a vinculação ou articulação com a rede global dos povos indígenas; e a existência de sistemas sociais, econômicos e políticos, bem como língua, cultura e crenças bem definidos pelo próprio grupo (LUCIANO, 2006).

A Convenção nº 107 da OIT é considerada como o primeiro esforço de codificação dos direitos destes povos na legislação internacional, abarcando temas como direito à terra, condições de trabalho, saúde e educação, mas que, com o passar dos anos, mostrou-se precária em alguns pontos, principalmente por seu caráter integracionista, assimilacionista e paternalista (TOMEI; SWEPSTON, 1996).

As decisões eram tomadas pelo Estado sem envolver os povos tradicionais, o que passou a ser questionado, levando a OIT a admitir, em 1986, que a Convenção nº 107 era obsoleta e sua aplicação prejudicial ao mundo moderno:

---

<sup>21</sup> Art. 1º, nº 1: A presente convenção se aplica: a) aos membros das populações tribais ou semitribais em países independentes, cujas condições sociais e econômicas correspondam a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional e que sejam regidas, totais ou parcialmente, por costumes e tradições que lhes sejam peculiares ou por uma legislação especial; b) aos membros das populações tribais ou semitribais de países independentes, que sejam consideradas como indígenas pelo fato de descenderem das populações que habitavam o país, ou uma região geográfica a que pertença tal país, na época da conquista ou da colonização e que, qualquer que seja seu estatuto jurídico, levem uma vida mais conforme as instituições sociais, econômicas e culturais daquela época do que às instituições peculiares à nação a que pertencem. 2. Para os fins da presente convenção, o termo ‘semitribal’ abrange os grupos e as pessoas que embora prestes a perderem suas características tribais, não se achem ainda integrados na comunidade nacional. 3. As populações indígenas e outras populações tribais ou semitribais mencionadas nos §§ 1 e 2 do presente artigo são designadas, nos artigos que se seguem, pela expressão ‘populações interessadas’ (BRASIL, 1966, n.p.).

Ao longo dos anos e da evolução da opinião pública, alguns pontos da Convenção nº 107 começaram a chamar atenção. Entre as questões mais controversas estava a suposição de que a integração na sociedade nacional majoritária era o único futuro possível para os povos indígenas e tribais. Da mesma forma, que todas as decisões relacionadas com o desenvolvimento correspondem apenas ao Estado e não aos próprios povos que poderiam ser por eles afetados. Com a crescente conscientização dos povos indígenas e tribais durante a década dos anos sessenta e com a crescente participação de organizações indígenas em nível internacional, essas premissas começaram a ser questionadas. Surgiu então a necessidade de atualizar a Convenção nº 107. A Reunião de especialistas de 1986, convocada pelo Conselho de Administração da OIT, concluiu que <<a abordagem integracionista da Convenção era obsoleta e sua aplicação era prejudicial ao mundo moderno>> (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 1, tradução nossa)<sup>22</sup>.

Essa mudança ocorreu no bojo da organização dos povos indígenas da América, incluindo os povos indígenas do Brasil, que passaram a se organizar para enfrentar os Estados Nacionais e reivindicar mudanças em seus ordenamentos jurídicos para que fossem incluídos nas constituições nacionais os direitos territoriais, sociais e culturais, abrangendo o conhecimento da biodiversidade e a ela associado (SOUZA FILHO, 2018).

No âmbito internacional, a pauta indígena incluía as reivindicações por Declarações de Direitos na Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO)<sup>23</sup>; na OIT esse processo de mobilização resultou na revogação da Convenção nº 107 da OIT; na OEA a reivindicação foi pela formalização de Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas; e, na UNESCO pelo reconhecimento do patrimônio cultural indígena, firmados no século XXI (SOUZA FILHO, 2018).

Após a revisão pelo Conselho de Administração da OIT, durante as 75ª e 76ª sessões da Conferência Internacional de Trabalho realizadas em 1988 e 1989, a Convenção nº 107 da OIT passou a incluir o princípio fundamental de que a forma de vida dos povos indígenas e tribais são permanentes e duráveis, além de afirmar que estes povos e suas organizações tradicionais devem estar envolvidos no planejamento e execução de projetos de desenvolvimento que lhes afetem (TOMEI; SWEPSTON, 1996).

---

<sup>22</sup> Con el paso de los años y la evolución de la opinión pública, algunos puntos débiles de Convenio núm. 107 empezaron a llamar la atención. Entre los aspectos más discutibles figuraba el supuesto de que la integración a la sociedad nacional mayoritaria era el único futuro posible para los pueblos indígenas y tribales. Asimismo, que todas las decisiones relacionadas con el desarrollo correspondían sólo al Estado y no a los propios pueblos que podían ser afectados por ellas. Con la creciente toma de conciencia por parte de los pueblos indígenas e tribales durante las décadas de los años sesenta y con la participación creciente de las organizaciones indígenas en el plano internacional, estos supuestos empezaron a ser cuestionados. Surgió entonces la necesidad de poner al día el Convenio núm. 107. La Reunión de expertos de 1986, convocada por el Consejo de Administración de la OIT, concluyó que <<el enfoque integracionista del Convênio era obsoleto y que su aplicación era perjudicial em el mundo moderno>> (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 1).

<sup>23</sup> Em português: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.



Com estas atualizações, adotou-se desde então a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, que entrou em vigor em 1991 após ter sido ratificada por dois Estados-membros. Esse documento tem especial relevância, pois marca o rompimento com o paradigma integracionista e paternalista adotado pela OIT na Convenção nº 107 (SHIRAISHI NETO, 2004, 2007).

Houve uma mudança radical de enfoque que se deve principalmente pela ação dos povos indígenas e tribais que, no momento da sua revisão, contribuíram com os resultados das discussões jurídicas a nível internacional através de representantes das organizações indígenas (TOMEI; SWEPSTON, 1996).

Assim, a Convenção nº 169:

[...] promove o respeito pelas culturas, modos de vida, tradições e direito consuetudinário dos povos indígenas e tribais. Presume que estes continuarão a existir como parte de suas sociedades nacionais, mantendo sua própria identidade, suas próprias estruturas e suas tradições. Também se baseia no princípio de que essas estruturas e formas de vida têm um valor intrínseco que precisa ser salvaguardado. Este instrumento também pressupõe que esses povos possam falar por si próprios, que tenham o direito de participar do processo decisório que os afeta e que sua contribuição seja benéfica também para o país em que habitam (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 2, tradução nossa)<sup>24</sup>.

Embora as “reivindicações terem partido de movimentações indígenas, a OIT manteve o conceito ampliado para além daqueles de ancestralidade anterior a conquista [...], separando, agora como já fizera em 1957, as categorias ‘indígena’ e ‘tribais’, sem nenhuma diferenciação de direitos” (SOUZA FILHO, 2018, p. 166).

Como efeito, não há “nenhuma distinção de tratamento entre estes grupos sociais. Ambos têm o mesmo peso diante da Convenção” (SHIRAISHI NETO, 2004, p. 189), “mantendo-os em separado, todavia alarga as possibilidades de maior abrangência e inclusão dos grupos sociais” (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 45).

Souza Filho (2018) adverte que, apesar de manter a mesma distinção que a Convenção nº 107 da OIT fez em relação aos povos de origem anterior à colonização e os povos originados posteriormente, uma diferença fundamental se erigiu neste texto, pois a Convenção nº 169 da OIT trata do direito dos povos, coletividades e comunidades, reconhecendo a existência e garantindo direitos a todos os povos, indígenas, tribais, quilombolas e demais povos e

---

<sup>24</sup> “[...] promueve el respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales. Asume que éstos seguirán existiendo como parte de sus sociedades nacionales, manteniendo su propia identidad, sus propias estructuras y sus tradiciones. Asimismo se funda en el principio de que estas estructuras y formas de vida tienen un valor intrínseco que necesita ser salvaguardado. Este instrumento también assume que estos pueblos pueden hablar por sí mismos, que tienen el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones que los afecta, y su contribución, además, será beneficiosa para el país que habitan” (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 2).

comunidades tradicionais, diferentemente da Convenção nº 107 da OIT que tratava de pessoas, indivíduos e seus direitos individuais, especialmente contratuais de trabalho (SOUZA FILHO, 2018).

A abrangência da locução “indígenas e tribais”, adotada pela Convenção nº 169 da OIT, para tratar dos sujeitos protegidos por este instrumento está definida na primeira seção do documento, onde trata da política geral que os governos devem adotar diante destes grupos:

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas (BRASIL, 2019a, n.p.).

Duprat (2014, 2015) explica que a definição de povos indígenas e de povos tribais, contida no dispositivo acima mencionado da Convenção nº 169 da OIT, é bastante aberta e considera como a organização social, cultural, econômica e política, como pressupostos distintivos destes grupos sociais, total ou parcialmente, de outros setores da sociedade, e cujo elemento definidor central é a “consciência da identidade pelo próprio grupo”, cabendo, portanto, aos próprios grupos dizerem se se compreendem como “povos indígenas” ou “povos tribais”.

Nesse sentido, apesar de uma aparente distinção entre povos indígenas e tribais, “tanto os indígenas como os tribais têm os mesmos direitos e a ambos se aplica o conjunto da Convenção. A diferença entre um e outro é somente o período da etnogênese, se anterior ou posterior a conquista” (SOUZA FILHO, 2018, p. 166).

Diante da existência de povos que já estavam ou já existiam ancestralmente no continente antes da chegada da colonização europeia, chamados de indígenas ou originários, há muitos outros que se formaram no processo de colonização com etnogênese própria e outros que foram se autocriando, organizados pelas mais diferentes razões, como é o caso de grupos extrativistas e camponeses, os quais apenas conseguiram sobreviver graças a forte unidade de grupo e solidariedade interna (SOUZA FILHO, 2018).

Tomei e Swepston (1996) explicam que em grande parte do mundo não é possível distinguir a época em que “povos tribais” e outros “povos tradicionais” ou originários habitaram determinada região e o exato momento da chegada de outros grupos, então a OIT optou por

utilizar o termo “indígenas e tribais”, para abranger uma situação social e não determinar uma prioridade baseada na ancestralidade de quem teria primeiro ocupado uma área territorial.

Por esse motivo, “as situações vivenciadas por esses povos e grupos sociais não se vinculam necessariamente a um período temporal ou a um determinado lugar. O que deve ser considerado no processo de identificação é a forma de ‘criar’, de ‘fazer’ e de ‘viver’, independentemente do tempo e do local” (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 45).

Por outro lado, Tomei e Swepston (1996) destacam que a locução “tribal”, que se refere a determinados povos tradicionais, tem menor aceitação por parte de governos, quando comparados com os povos indígenas, mesmo que a Convenção não faça distinção de tratamento entre eles. “Parte da resistência está em aceitar a autoidentificação como critério legítimo de pertencimento, de se auto declarar” (BENATTI, 2018, p. 199).

Povos indígenas e tribais podem ser definidos como “uma categoria especial de minorias étnicas e devem ser tratadas de acordo com o direito internacional que se está atualmente desenvolvendo sobre este tema” (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 3, tradução nossa)<sup>25</sup>. E, diferentemente de outras minorias, possuem peculiaridades que nem sempre são facilmente distinguíveis:

[...] possuem frequentemente um vínculo com a terra que tradicionalmente ocupam. Eles podem ter culturas muito diferentes da cultura predominante no país onde vivem. Frequentemente, eles têm suas próprias leis, religiões e uma visão de mundo peculiar do mundo ao seu redor. Em muitos casos, os referidos povos ocuparam suas terras antes da chegada do grupo que hoje representa a população dominante. Às vezes, é muito difícil apontar as diferenças entre os povos indígenas e tribais e outras minorias; Isso só pode ser estabelecido analisando caso a caso (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 3, tradução nossa)<sup>26</sup>.

Para Souza Filho (2018, p. 166-167), “o termo povos tribais utilizado na Convenção 169, diferenciando de povos indígenas deve ser entendido no mesmo sentido que populações, grupos ou comunidades tradicionais não indígenas usadas pelas leis brasileiras”, não cabendo mais dúvidas de que “a Convenção 169 da OIT, publicada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 se aplica a todos os povos considerados populações e comunidades tradicionais pelas diversas leis brasileiras, sejam indígenas, quilombolas e demais comunidades [...] como define o artigo 6º da Convenção” (SOUZA FILHO, 2018, p. 167).

<sup>25</sup> “Estos pueblos son una categoría especial de minorias étnicas y deben ser tratados de acuerdo al derecho internacional que se está actualmente desarrollando sobre este tema” (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 3).

<sup>26</sup> [...] poseen frecuentemente un vínculo con la tierra que ocupan tradicionalmente. Pueden poseer culturas muy diferentes a la cultura predominante en el país donde viven. Con frecuencia tienen sus propias leyes, religiones y una cosmovisión peculiar del mundo que los rodea. En muchos casos, los referidos pueblos ocupaban sus tierras antes de la llegada del grupo que hoy en día representa la población dominante. A veces, es muy difícil señalar las diferencias entre los pueblos indígenas y tribales y otras minorias; esto sólo puede establecerse analizando caso por caso (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 3).

Almeida (2007, p. 10) reforça que “a ratificação da Convenção 169 não apenas estimula instrumentos de redefinição da política agrária, mas também favorece a aplicação da política ambiental e de políticas étnicas, reforçando os termos da implementação de um outro dispositivo transnacional, qual seja, a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB”<sup>27</sup>. Ressalta-se que a CDB designa “comunidades locais” e “populações indígenas” ao invés de “povos indígenas e tribais” como faz a Convenção nº 169 da OIT, que seriam expressões transitivas juridicamente e que representam uma primeira tentativa de se aproximar das situações que se apresentam de forma múltipla e complexa (SHIRAIISHI NETO, 2007).

E é justamente a articulação entre essas duas Convenções que a noção de “‘comunidades locais’, que antes denotava principalmente um tributo ao lugar geográfico e a um suposto ‘isolamento cultural’, tornou-se relacional e adstrita ao sentido de ‘tradicional’” (ALMEIDA, 2007, p. 11).

Shiraishi Neto (2007, p. 41) acrescenta que “a leitura conjunta dessas Convenções tem consequências no plano jurídico, principalmente ao atribuir conteúdo material as relações, que são rigorosamente formais e fechadas às realidades sociais”.

Importante enfatizar que, como observou Shiraishi Neto (2007, p. 45-46), “no Brasil, não há ‘povos tribais’ no sentido estrito em que há em outros países, mas existem grupos sociais distintos que vivem em sociedade e essa distintividade é que aproxima da noção de ‘povos tribais’”. Dessa forma, o significado de “tribal” presente na Convenção nº 169 da OIT, no Brasil deve ser considerado *lato sensu*, envolvendo todos os grupos sociais de forma distinta (SHIRAIISHI NETO, 2004, 2007, 2009).

Tendo em vista que no Brasil, o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), introduziu o conceito de “povos e comunidades tradicionais” ao ordenamento jurídico, ao definir, em seu art. 3º, inciso I<sup>28</sup>, o conteúdo da locução “povos e comunidades tradicionais”, Duprat (2014) salienta que este dispositivo, embora não enunciado expressamente, possui nítida inspiração na Convenção nº 169 e não deixa dúvida sobre a abertura do conceito inscrito no Art. 3º, inciso I do Decreto nº 6040/2007.

---

<sup>27</sup> O texto foi firmado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, de 5 a 14 de junho de 1992. O documento foi aprovado pelo Senado Federal através do Decreto legislativo n.º 2, de 1994 (BRASIL, 1994).

<sup>28</sup> Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por: I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007a).

Apesar disso, como ressaltam Pontes Jr e Oliveira (2015, p. 103), a Convenção nº 169 da OIT “deveria ser aplicada a todos os grupos culturalmente diferenciados. No entanto, num primeiro momento, o Estado brasileiro reconheceu a aplicabilidade apenas aos povos indígenas, negando-a às comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais”, pois apesar de ter declarado as comunidades quilombolas como sujeitos da Convenção nº 169 da OIT, afirmam os autores, o mesmo não ocorreu com as comunidades tradicionais, uma vez que esse reconhecimento ainda é controvertido no Brasil (PONTES JR; OLIVEIRA, 2015).

Ainda nesse sentido, Amorim, Matos e Tarréga (2020) afirmam que, apesar da ratificação da Convenção nº 169 da OIT, do *status* supralegal assumido por ele no regime jurídico brasileiro e da sua aplicabilidade para todos os povos tradicionais, nos termos do Decreto nº 6.040/2007, a Convenção acaba atendendo, não sem ressalvas, povos indígenas e quilombolas, sendo necessário cobrar do Estado brasileiro “[...] a aplicabilidade dessa norma para a proteção e materialização dos direitos territoriais para os povos tradicionais” (AMORIM; MATOS; TARRÉGA, 2020, p. 73).

Desse modo, ainda que caiba a cada Estado decidir a quais grupos se aplica a Convenção, a própria Convenção nº 169 da OIT dispõe de elementos que auxiliam os governos a identificá-los, sem impor qualquer limitação ao direito a autodeterminação dos referidos povos ou se pronunciar a favor ou contra este direito (TOMEI; SWEPSTON, 1996).

Ao contrário, a Convenção consagra que a autoidentificação ou autorreconhecimento como indígena ou tribal deve ser considerada como critério fundamental para a identificação dos grupos aos quais se aplicam as suas disposições.

O inciso II do art. 1º da Convenção 169 da OIT dispõe que: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção” (BRASIL, 2019a, n.p.).

Contudo, “Não se trata de o Estado reconhecer os ‘direitos de povos diferentes’, mas de considerar estes povos e comunidades tradicionais como sujeitos políticos que estabelecem um pacto de parceria com os demais grupos sociais que integram o Estado plural” (TRECCANI, 2018, p. 154).

Shiraishi Neto (2004, 2007, 2009) realça que, acertadamente, a Convenção nº 169 da OIT não define quem são “povos indígenas e tribais”<sup>29</sup>, mas oferece instrumentos para que o próprio sujeito se autodefinha, como o da “consciência da sua identidade” e explica que se procedesse

---

<sup>29</sup> Conforme já assinalado nesta seção, quando se trata da expressão “povos indígenas e tribais”, deve ser adotada uma linha de interpretação que considerada a referida expressão em seu caráter *lato sensu*, aproximando-se da categoria “povos e comunidades tradicionais” existente no direito interno.

de outra forma, definindo de antemão, excluiria uma infinidade de povos e comunidades tradicionais desse dispositivo. Assim, os grupos sociais que se autodesignam como povos e comunidades tradicionais devem ser amparados pela Convenção nº 169 da OIT<sup>30</sup>.

Nesse sentido, a distinção do grupo tribal ou comunidade tradicional com o resto da sociedade é realizada pelo critério da autoidentificação, em vista dos critérios estabelecidos pela Convenção nº 169 da OIT para definir sua aplicação, que são os fatores econômicos e sociais, e não históricos norteiam a aplicação da Convenção (FIGUEROA, 2009).

Em relação ao Decreto nº 6.040/2007, não existe a exigência de que os sujeitos para quem se direciona sua aplicação “mantenha uma ocupação anterior à existência do Estado (como no caso dos povos indígenas), nem que tenha herdado uma história de resistência ao processo de escravidão (como no caso dos quilombolas). Tampouco são estas, exigências do artigo 1º da C169” (FIGUEROA, 2009, p. 30). Isso porque “a consciência ou auto-atribuição é de ser um grupo diferente dos demais e não do enquadramento que a sociedade hegemônica lhe atribui como categoria” (SOUZA FILHO, 2018, p. 173).

É bom lembrar que a Convenção nº 169 da OIT foi redigida como um tratado, que estabeleceu um conjunto de normas internacionais mínimas, uma vez que permite que se adotem normas mais avançadas nos países signatários (TOMEI; SWEPSTON, 1996), e “prevê, em seu artigo 34 que sempre prevalecerá a proteção mais ampla do Estado signatário. Assim, o documento internacional funcionaria como um segundo nível de proteção, algo bem natural de se esperar de um tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos” (RODIGUES, 2015, p. 233).

Dessa maneira, como o Decreto nº 6.040/2007 optou por um conceito aberto, “a Convenção 169, no Brasil, aplica-se a todos estes grupos e a tantos outros quantos se apresentem sob o único vetor que normativamente os aproxima: organização social, política e cultural distinta da sociedade de grande formato” (DUPRAT, 2015, p. 66).

Por consequência, “não é a palavra tribal que os caracteriza, mas a consciência de ser um grupo, comunidade, com relações solidárias e diferenciadas dos demais, ainda quando não conheçam os demais” (SOUZA FILHO, 2018, p. 173).

Destaca-se ainda que, como demonstrou Veiga e Leivas (2017), diversas legislações infraconstitucionais brasileiras, inspiradas em declarações e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, não utilizam o termo “povos tribais”, mas sim “populações locais” e

---

<sup>30</sup> Moreira (2017) explica que a terminologia “povos e comunidades tradicionais” não é recorrente no âmbito do direito internacional nem no SIDH, mas é resultado do processo interno do Brasil que deve ser compatibilizado com os direitos pluriétnicos e culturais do Direito Internacional.

“povos e comunidades tradicionais” para designar grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva.

Portanto, “as palavras ‘indígena’, ‘quilombola’, ‘povos tradicionais’, ‘tribais’, são criações ocidentais, modernas, hegemônicas, atribuídas a grupos de comunidades e povos que podem não saber como são chamados pelos outros” (SOUZA FILHO, 2018, p. 172), mas que possuem consciência de ser ou de fazer parte de “um grupo diferenciado da sociedade nacional e dos outros grupos existentes” (idem).

A existência desses sujeitos não é individualizada, mas coletiva que se vincula ao advento de movimentos sociais que acionam elementos identitários e politizam nomeações como índios, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, ribeirinhos, castanheiros, pescadores, extratores de arumã e quilombolas, dentre outros, que rompem com a atitude colonialista que tentou apagar diferenças étnicas e diversidades culturais (ALMEIDA, 2004a).

Além da identificação destes grupos ser uma criação da sociedade hegemônica, por meio das Convenções e das leis, a divisão entre indígenas e tribais, quilombolas ou seringueiros é meramente didática e serve para entendimento das origens e das necessidades destes grupos, e, reforça a ideia de que as divisões e categorias criadas e adotadas legalmente têm apenas o sentido de não deixar nenhum povo fora da proteção jurídica que estabelece, por isso adotam-se nomes tão genéricos como indígenas, tribais ou populações tradicionais (SOUZA FILHO, 2018).

Dessa maneira, no Brasil, aplica-se a Convenção nº 169 da OIT aos povos, populações, grupos ou comunidades tradicionais não indígenas, que assim se auto identifiquem, de acordo com o princípio da Autodeterminação. Havendo, desta forma, equivalência entre a ideia de comunidade tradicional com o conceito de povos “tribais” contido na Convenção nº 169 da OIT, pois “o que identifica estes povos ou comunidades ou populações, independentemente do nome genérico que se lhes dê, é o fato de possuírem direitos não-individuais, isto é, que tem direitos não incorporados a um patrimônio privado ou estatal no sentido específico da modernidade” (SOUZA FILHO, 2017, p. 211).

A esse respeito, no voto vista proferido pela Ministra Rosa Weber no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239/DF, que questionava a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, responsável por regulamentar o procedimento para identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas no Brasil, considerou que a Convenção nº 169 da OIT, incorporada ao direito interno brasileiro, consagrou a “consciência da própria identidade”, ou seja, o autorreconhecimento e a autodeterminação, como critério para determinar quem são os grupos tradicionais que integram

o conceito de “povos indígenas e tribais” consignado no referido documento, ressaltando que nenhum Estado pode negar a identidade de um grupo que se reconheça como indígena ou tribal (BRASIL, 2019b).

Desse modo, as decisões dos tribunais de justiça, em especial dos tribunais regionais federais, e dos juízes de primeiro grau, reafirmam o autorreconhecimento como critério para determinar os grupos tradicionais e a aplicabilidade da Convenção nº 169 da OIT a outras comunidades tradicionais, tais como as comunidades quilombolas e outros grupos populacionais tradicionais amazônicos.

À vista disso, pode-se mencionar o Acórdão do Agravo de Instrumento nº 0031507-23.2014.4.01.0000/AM, da Terceira Turma do TRF da 1ª Região, que, como visto, reconheceu a supralegalidade da Convenção nº 169 da OIT, e também reconheceu as comunidades ribeirinhas como sujeitas da proteção da Convenção nº 169 da OIT (BRASIL, 2015), bem como a Sentença na da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém, no Estado do Pará, que, além de reconhecer o caráter normativo superlegal da Convenção nº 169 da OIT, afirma a sua aplicação aos quilombolas e ribeirinhos, abarcados pelo conceito de comunidades tribais (PARÁ, 2019).

Apesar da resistência brasileira em admitir que às comunidades tradicionais, assim como às comunidades indígenas e quilombolas, também se aplicam as normas da Convenção nº 169 da OIT, não resta dúvidas da viabilidade jurídica da proteção convencional a outros grupos que possuem características equivalentes daquelas consideradas como “tribal”. Elucidada esta questão, a próxima seção discorrerá acerca da formação e consolidação do conceito de comunidades tradicionais no Brasil.

### **2.3 CONSTRUÇÃO NORMATIVA E DOUTRINÁRIA SOBRE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO BRASIL**

Anterior à promulgação da Convenção nº 169 da OIT no Brasil, a CF/1988 concedeu aos povos indígenas, às comunidades quilombolas e tradicionais o reconhecimento jurídico que os tirou da invisibilidade institucional a qual eram submetidos, possibilitando então a criação de políticas públicas específicas para atender as suas demandas.

No artigo 215, §1º, a CF/1988 estabeleceu como obrigação do Estado a garantia do exercício dos direitos culturais e a proteção às manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras; enquanto no art. 216 reconheceu e elevou à condição de patrimônio cultural brasileiro as “formas de expressão” e os “modos de criar, fazer e viver” (BRASIL, 2020a).



A CF/1988 integrou o movimento que ficou conhecido como o “Novo Constitucionalismo Latino-americano”, que ganhou forma no final do século XX, quando as constituições dos países da América Latina conheceram a existência plural em seus Estados e procurou garantir direitos coletivos, como a territorialidade das comunidades tradicionais (AMORIM; MATOS; TARRÉGA, 2020).

Esse reconhecimento foi possível pela coalização formada entre os movimentos nacionais de seringueiros e indígenas da floresta amazônica, denominada de “Aliança dos Povos da Floresta”, que propiciou a pressão “ao poder público para que implantasse novas leis ou modificasse as normas jurídicas vigentes à época, que desconheciam ou não reconheciam na amplitude desejada os direitos coletivos destes e de outros grupos sociais diferenciados, como os quilombolas e camponeses” (OLIVEIRA, 2013, p. 74).

Expressamente, a CF/1988 ainda reconheceu os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, atribuindo à União o dever de demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (art. 231); e às comunidades quilombolas, o art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988, a titularidade sobre as terras por elas ocupadas e também definiu como dever do Estado a emissão dos respectivos títulos; e em relação aos seringueiros, no art. 54 do ADCT, previu o benefício de pensão vitalícia àqueles que trabalharam na produção de borracha, na Região Amazônica, durante a Segunda Guerra Mundial e aos seus beneficiários reconhecidamente carentes (BRASIL, 2020a,1988, 2014).

A Constituição Federal, dessa maneira, “converteu os grupos em ‘sujeitos de direito’ e, na medida em que os reconheceu, garantiu sua reprodução física e social” (SHIRAISHI NETO, 2014a, n. p.).

Acerca da construção da ideia de comunidades tradicionais, Diegues (2001) foi um dos precursores do debate envolvendo a existência de grupos tradicionais no Brasil. Ao reconhecer a existência de sistemas tradicionais de acesso a espaços (territórios) e recursos de uso comum no país, o autor atestou a existência duradoura desses sistemas em comunidades tradicionais não urbanas caracterizadas pela utilização comum de determinados recursos e pela forte dependência destes:

Os sistemas tradicionais de acesso a espaços e recursos de uso comum (comunitários) existentes no Brasil não são formas do passado, congeladas no tempo ou em total desorganização frente ao avanço da propriedade privada. Ainda que muitos desses sistemas tenham-se desestruturado frente à expansão capitalista, existem exemplos recentes que mostram a capacidade dos "comunitários" não só em reagir, mas também em reorganizar-se, recriando modos de vida e territórios de uso comum. Existem ainda hoje, no Brasil, uma variedade de formas comunais de acesso a espaços e recursos

naturais que, por muito tempo, foram desconsideradas e até ignoradas pelas formas de apropriação dominantes, seja pela grande propriedade privada seja pela pública. Essas formas geralmente subsistem em regiões com ecossistemas considerados "marginais", com solos considerados inapropriados para uso agrícola ou urbano-industrial intenso. (DIEGUES, 2001, p. 97).

De acordo com Diegues (2001), no Brasil existe uma variedade de formas de uso comum dos recursos naturais e de acesso a espaços em comunidades tradicionais não-urbanas, caracterizadas pela utilização comum ou comunitária de determinados recursos, como peixes, plantas medicinais da mata, produtos de extrativismo vegetal e áreas de cultivo agrícola itinerantes e, além dos espaços comuns, outros apropriados individualmente, como o lugar de habitação, quintal e animais domesticados.

O antropólogo Alfredo Wagner foi um dos primeiros a discutir as terras comuns. O autor chamou a atenção para o fato de as modalidades de uso comum da terra serem frequentemente ignoradas na estrutura agrária brasileira (ALMEIDA, 1989).

Trata-se de situações nas quais o controle dos recursos é exercido “através de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e acatadas, de maneira consensual, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem uma unidade social” (ALMEIDA, 1989, p. 163) e que possuem “um certo grau de coesão e solidariedade obtido face a antagonistas e em situações de extrema adversidade, que reforçam politicamente as redes de relações sociais” (ALMEIDA, 1989, p. 164).

Essas modalidades de uso comum da terra desdobram-se, segundo Almeida (1989), em categorias como “terras de parente”, “terras de preto”, terras de índio”, “terras de santo”, “terras de irmandade”, “terras de ausentes”, “terras de herança” e/ou de “herdeiros” e “patrimônio”, formas consideradas como obsoletas, atrasadas e fadadas ao desaparecimento.

Outra autora que apresenta a importância do espaço comum para organização social foi a ganhadora do Prêmio Nobel de Economia em 2009, Leonor Ostrom. Ela denomina *common property* (propriedade comum) e demonstrou que muitas ações coletivas para gestão de recursos naturais comuns foram exitosas durante muitos anos e constatou a existência de uma diversidade de arranjos institucionais locais e globais de gestão de recursos naturais (OSTROM, 2002).

Ostrom (1998, p. 01) assevera que existem “comunidades de indivíduos [que] têm contado com instituições que não se assemelham nem ao Estado nem ao mercado para governar alguns sistemas de recursos com razoável grau de sucesso ao longo de grandes períodos de tempo” (tradução livre).

A esses grupos sociais, Benatti (2011) denominou de “populações tradicionais”, que possuem como elementos caracterizadores “a ligação com um território determinado, a organização social e política do grupo, a relação com a natureza e o uso dos recursos naturais renováveis e o pequeno grau de envolvimento com o mercado e a sociedade envolvente” (BENATTI, 2011, p. 109).

Para o autor, um elemento importante para caracterizar as comunidades tradicionais seriam as áreas de uso, denominadas de “propriedade comum”, utilizadas por estes grupos para a agricultura, pecuária, extrativismo animal e vegetal que incluem os recursos florestais ou aquáticos, ressaltando a importância de respeitar as peculiaridades de cada área apropriada pelos diferentes segmentos de camponeses designados de “populações tradicionais” (BENATTI, 2011).

É importante destacar que as mobilizações sociais para o reconhecimento jurídico não só dos direitos dos povos indígenas, como também das comunidades quilombolas e das comunidades tradicionais surgem, antes mesmo da Constituinte de 1988, com a mobilização de povos indígenas, de seringueiros e quilombolas, organizados em torno de elementos étnicos, ambientais e ancestrais, que reverberaram nacionalmente e tiveram apoio de movimentos sociais, organizações não governamentais e grupos religiosos ligados à Igreja Católica (SOUSA, 2012; BENATTI, 2011; SANTILLI, 2005; MENEZES, 2011; LITTLE, 2004).

Apesar de todas as mobilizações, a própria CF/1988, através de um rol de direitos específicos, expressamente em relação aos Povos Indígenas, nos art. 231 e 232; e às comunidades quilombolas e aos seringueiros, nos artigos 68 e 54 do ADCT, respectivamente, abriu margem para que interpretações restritivas fossem feitas, de forma a reduzir a amplitude deste reconhecimento e excluir da proteção constitucional diversas comunidades tradicionais.

Essa imprecisão, por seu turno, reproduzida pela legislação infraconstitucional brasileira teria, para Souza Filho (2018), um caráter intencional, deixando parecer que os direitos destas comunidades tradicionais se resumiriam a pequenas concessões de benefícios de caráter discricionário por parte dos poderes públicos. Ao contrário, como dito, a Constituição reconheceu como “[...] destinatários de direitos específicos os demais grupos que tenham formas próprias de expressão e de viver, criar e fazer” (DUPRAT, 2007, p. 15).

Nesse sentido, segundo Rodrigues (2015), além dos indígenas e quilombolas, há uma imensidade de outras comunidades tradicionais que ainda não gozam de proteção específica, principalmente porque não haveria um reconhecimento constitucional dos seus direitos territoriais especiais, levando alguns a entenderem que, do ponto de vista jurídico, haveria não só uma distinção entre povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, como estas

não estariam abrangidas pela Convenção nº 169 da OIT. Por outro lado, a combinação da CF/1988 e a Convenção nº 169 da OIT em prol da mais ampla proteção dos povos tradicionais, evidenciaria o equívoco dessa interpretação.

Desta maneira, “a partir do princípio da isonomia, é possível afirmar que outros grupos também se encontram, igualmente, protegidos sob o manto da Constituição” (SHIRAISHI NETO, 2014a, n.p.), isso porque a “Constituição Federal de 1988 dá um tratamento especial a essas situações que envolvem os povos e as comunidades tradicionais, na medida em que reafirma em diversas passagens os critérios de identidade” (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 47), que pode ser extraída da leitura do artigo 3º da CF/1988 (SHIRAISHI NETO, 2007).

No âmbito infraconstitucional, Figueiredo (2015) assinala que a Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, instituiu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), na estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), equiparou comunidades locais com populações tradicionais e outros grupos, a partir do conceito presente no art. 3º, inciso X, que estabelece que as comunidades locais, para fins desta legislação, “são populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica” (BRASIL, 2006a, n.p.).

Já a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, também conhecida como a Lei da Mata Atlântica, por sua vez, conforme destaca Figueiredo (2015), definiu população tradicional em seu art. 3º, inciso II, tratando-os como “população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental” (BRASIL, 2006b).

Estes conceitos destacam aspectos ambientais e, de certo modo, conservacionistas, atribuídos a estes grupos. Foi somente em 2007, com a edição do Decreto nº 6.040, que a locução “povos e comunidades tradicionais” foi introduzida ao ordenamento jurídico com a definição específica contida em seu art. 3º, inciso I, que agregou além desse aspecto ambiental, aspectos sociais, culturais e econômicos que os caracterizam e os diferenciam da sociedade moderna (BRASIL, 2007a).

Silva (2007) ressalta que a implementação de políticas públicas direcionadas a esses segmentos requeria uma definição do conceito de “comunidades tradicionais”, para os quais, no campo teórico, várias tentativas foram feitas, partindo das realidades diferenciadas desses grupos diante da sociedade envolvente. Isto posto, pretendeu-se definir um conjunto de características que permitiriam diferenciar os povos e comunidades tradicionais do restante da

sociedade, evidenciando assim quais princípios poderiam servir como elementos identificadores desse conjunto heterogêneo.

Em vista disso, o Decreto nº 6.040/2007 conceituou “povos e comunidades tradicionais” como grupos sociais peculiares, cujas identidades estão diretamente relacionadas com formas diferenciadas de organização social e com o uso e ocupação de seus territórios e recursos naturais, com os quais possuem uma relação de interdependência, à medida que são considerados condição para a reprodução cultural, social, religiosa e ancestral destes grupos que se utilizam da tradição para transmitir seus conhecimentos:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:  
I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007a, n.p.);

Figueroa (2009) ressalta que este conceito, previsto legalmente no Decreto nº 6.040/2007, diferentemente dos critérios atribuídos para identificar os povos indígenas e quilombolas, “não exige que seu sujeito mantenha uma ocupação anterior à existência do Estado (como no caso dos povos indígenas), nem que tenha herdado uma história de resistência ao processo de escravidão (como no caso dos quilombolas)” (FIGUEROA, 2009, p. 30). E, conseqüentemente, abarcado pela Convenção nº 169 da OIT, se utiliza de critérios econômicos, sociais e culturais e da autoidentificação para se definir como “comunidades tradicionais”.

Não obstante, o grande mérito do Decreto nº 6.040/2007 foi “tirar da invisibilidade essa expressiva parte da população brasileira, estabelecendo diretrizes e objetivos que permitem às políticas universais do governo brasileiro se adequarem para atender às demandas e características singulares deste público” (SILVA, 2007, p. 9).

Mais recentemente, em 2015, o conceito específico de “comunidades tradicionais” foi incorporado ao direito brasileiro por intermédio da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios.

A referida lei reproduziu em seu art. 2, IV, o conceito de povos e comunidades tradicionais previsto no art. 3º, I, do Decreto nº 6.040/2007, adotando os mesmos elementos definidores ao léxico comunidades tradicionais:

Art. 2º Além dos conceitos e das definições constantes da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, consideram-se para os fins desta Lei:  
IV - comunidade tradicional - grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e

recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição (BRASIL, 2007a, n.p.).

Monebhurrún *et al.* (2016, p. 445) explicam que comunidade pode ser entendida como “uma coletividade reconhecida e protegida como tal legalmente no Brasil: [que] recebe uma atenção especial do arcabouço jurídico por necessitar uma proteção diferenciada e particular; infere uma certa fragilidade, uma certa ameaça”.

Assim, diferencia-se da “comunidade nacional”, podendo abarcar uma quantidade relativamente ampla de categorias, como indígenas, quilombolas, pescadores, trabalhadores, mulheres, crianças, deficientes, pequenos agricultores, agrovilas, consumidores (MONEBHURRÚN, *et al.*, 2016).

Além do Decreto nº 6.040/2007 e da Lei nº 13.123/2015, outras leis também já abordaram o tema, referindo-se a comunidades tradicionais e à adoção da consciência ou autodeterminação como critério de reconhecimento, desde a Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), Lei nº 9.985/2000 (Lei das Unidades de Conservação), Decreto nº 4.787/2003 (Norma relativas às Terras Quilombolas) e Lei nº 12.651/2014 (Lei Florestal) (SOUZA FILHO, 2018).

O diferencial do Decreto nº 6.040/2007 e da Lei nº 13.123/2015 é que eles tratam expressamente de um conjunto muito amplo de coletividades que, embora não busquem reconhecimento homogêneo identitário, reconhecem-se mutuamente em traços de identidades e reivindicações comuns e, diferente de povos indígenas e comunidades quilombolas, cuja identificação se dá por elementos étnicos e ancestrais, são acometidas, de forma mais incisiva e reiterada, por processos de negação de sua existência, ao contrário das identidades indígenas e quilombolas que já alcançaram um nível de reconhecimento estável quanto à sua existência em termos mais amplos nos contextos político-jurídico nacional e internacional (MOREIRA, 2017), embora reconheçamos que também passem por processos de questionamento de suas identidades e de seus direitos, em especial o direito territorial.

Esses marcos legais demarcam, em síntese, não apenas a absorção do direito de realidades que até então estavam camufladas pelo paradigma da dogmática jurídica tradicional, mas também a própria resistência do Estado em tratar juridicamente o tema, haja vista a demora para essa definição.

À primeira vista, é possível identificar que demorou muitos anos para que o Estado brasileiro introduzisse no ordenamento jurídico dispositivos que visassem reconhecer e definir juridicamente estes grupos sociais. Esse caminho foi pavimentado ao longo de muitos anos, desde antes da promulgação da CF/1988, pelos próprios movimentos representativos dos povos

indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais do Brasil que pautaram o Estado e o pressionaram para que fossem devidamente reconhecidos.

O Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), na tentativa de contemplar a diversidade das comunidades tradicionais brasileiras, listou 28<sup>31</sup> segmentos de povos e comunidades tradicionais em seu art. 4º, § 2º para sua composição (BRASIL, 2016a).

Não se trata, no entanto, de uma listagem completa, pois não se sabe ao certo quantos mais podem existir, já que há uma variedade incalculável de nomes de grupos que são semelhantes, mas que estão em lugares diferentes (SOUZA FILHO, 2018), entendendo-se, dessa forma, como um rol exemplificativo dos segmentos que poderão ocupar cadeiras enquanto representantes da sociedade civil no CNPTC.

Juridicamente, diversas identidades saíram da invisibilidade nos últimos anos. O Decreto de 27 de dezembro de 2004, quando criou a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais (CNPCT), previu que representantes das comunidades tradicionais poderiam integrá-la, conforme o § 2º do art. 2º. Por outro lado, o Decreto de 13 de julho de 2006, que alterou a denominação e a composição da referida Comissão, listava apenas 13 grupos<sup>32</sup>, número que, como visto, foi ampliado em 2016 (BRASIL, 2004c, 2006c).

No bojo desse longo processo teórico-normativo de reconhecimento legal da existência e dos direitos de comunidades tradicionais no Brasil e da criação de aparatos administrativos, como adverte Almeida (2004b, p. 10), as reivindicações destes grupos não foram integralmente acatadas e, por isso, “[...] os conflitos e tensões em torno daquelas formas intrínsecas de apropriação e de uso comum dos recursos naturais, que abrangem extensas áreas na região amazônica, no semi-árido nordestino e no planalto meridional do País” não foram devidamente solucionados.

Portanto, existem desafios que, como bem destacou Duprat (2007), dizem respeito à aplicação do direito infraconstitucional a esses grupos e seus indivíduos, pois o direito preexistente à CF/1988 não os contemplou, uma vez que sequer os consideravam como sujeitos

---

<sup>31</sup> Povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiros/povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinheiros, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, catingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, marroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros de Araguaia, comunidades de fundos e fecho de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros e caboclos, além das juventudes de povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2016a).

<sup>32</sup> 1 - povos indígenas, 2 - quilombolas, 3 - ciganos, 4 - pomeranos, 5 - ribeirinhos, 6 - quebradeiras de côco babaçu, 7 - seringueiros, 8 - pescadores artesanais, 9 - caiçaras, 10 - castanheiros, 11 - povos dos faxinais, 12 - dos gerais e 13 - dos fundos de pasto (BRASIL, 2006c).

de direitos; enquanto o segundo desafio se refere à aplicação do direito preexistente. Por isso, a autora defende que é preciso considerar:

(1) todo esse acervo jurídico existente pode e deve ser mobilizado para assegurar o exercício pleno e imediato de direitos étnicos e culturais; (2) há que se eleger o instrumento de mais ampla e rápida eficácia e adaptá-lo às especificidades desses direitos; e (3) a aplicação do direito nacional, em demandas que envolvam esses grupos e/ou seus membros, requer leitura que leve em conta as suas diferenças (DUPRAT, 2007, p. 5).

Do ponto de vista jurídico, existe respaldo legal, tanto na ordem jurídica nacional como internacional, que nos autoriza a falar em direitos diferenciados de povos e comunidades tradicionais, uma vez que tratam de coletividades, que são legalmente sujeitos de direitos (DUPRAT, 2007).

Nesse sentido, a importância da compreensão da Constituição brasileira, seguindo a linha do direito internacional, para romper a presunção positivista de um mundo preexistente e fixo, assumindo que “fazer, criar e viver” se dão de forma diferente em cada cultura, e que a compreensão de mundo depende da linguagem do grupo (DUPRAT, 2007), sob pena de limitar o alcance da proteção constitucional dirigida a povos e comunidades tradicionais no Brasil.

Nessa esteira, Little (2004) explica que qualquer agrupamento de humanos sob diversas categorias é problemático devido à abrangência e diversidade dos grupos que engloba. Entretanto, ao analisar o conceito de povos tradicionais, a partir de uma dimensão fundiária, assinalou como elementos característicos desses grupos o regime de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar específico e a profundidade histórica da ocupação gravada na memória coletiva.

O autor narra que o conceito “suruiu para englobar um conjunto de grupos sociais que defendem seus respectivos territórios frente à usurpação por parte do Estado-nação e de outros grupos sociais vinculados a este” (LITTLE, 2004, p. 282).

Vianna (2008), ao analisar os conflitos resultantes da criação e gestão de unidades de conservação de proteção integral na Mata Atlântica como um fator de incorporação da expressão “populações tradicionais” pelo movimento ambientalista, explica que se trata de uma categoria sociocultural e política consolidada por meio de diplomas legais, de políticas públicas e pela apropriação da locução por movimentos sociais, sobretudo na Amazônia com o movimento dos seringueiros, como um instrumento de fortalecimento da luta pelo acesso à terra e uso dos recursos naturais.

O termo, cunhado na década de 80 e adotado tanto pelos movimentos ambientalistas como pelo poder público e, mais tarde, a partir da década de 90, pelos próprios movimentos



sociais rurais, inicialmente foi utilizado para designar sem muito rigor agrupamentos humanos que habitavam “remanescentes florestais”, cujos modos de vida eram considerados “harmônicos” com a natureza, tornando tolerável a sua permanência nas áreas a serem protegidas, enquanto as demais comunidades locais<sup>33</sup> continuavam excluídas de qualquer proteção (VIANNA, 2008):

A partir dos anos 1980, no Brasil - onde sempre houve conflitos com populações em unidades de conservação de uso indireto -, a incorporação dessa postura dos conservacionistas internacionais, fosse por parte dos segmentos estatais, fosse por parte de segmentos estatais ou de movimentos ambientalistas, voltou-se para as chamadas “populações tradicionais”, com vistas a “proteger” ou “preservar” seu modo de vida, considerado “harmônico” com a natureza. Assim, surgiu nesses conflitos um novo ingrediente: a “categoria” populações tradicionais, pessoas que poderiam permanecer nas áreas a serem protegidas, enquanto as demais populações locais continuavam excluídas. Essa postura revelou-se paradoxal, com resultados ruins tanto para as populações envolvidas quanto para a própria conservação dessas áreas (VIANNA, 2008, p. 28).

Apesar disso, a expressão foi adotada na década de 90 pelos moradores das áreas naturais protegidas de uso indireto, como uma forma de se proteger das imposições legais restritivas, e pelos movimentos sociais rurais que se aproximaram e passaram a adotar a vertente ecológica em sua luta pela garantia de suas terras e de acessos ao uso dos recursos naturais, movimento que mais tarde foi denominado de “socioambientalismo<sup>34</sup>” (VIANNA, 2008).

No entanto, embora aceito entre ambientalistas e cientistas sociais, o termo “populações tradicionais” recebeu muitas críticas de antropólogos que apontaram “dificuldades geradas pela forte tendência à associação com concepções de imobilidade histórica e atraso econômico e consideraram o conceito ‘problemático’ em face da forma diversificada e desigual com que os segmentos sociais se inserem na Amazônia socioambiental” (SANTILLI, 2005, p. 82).

Além disso, ressalta-se o caráter utilitarista do termo, uma vez que se referia àqueles indivíduos que “exerciam atividades menos impactantes ao meio e aqueles que detinham conhecimentos etnoecológico, considerado muito útil para a conservação da biodiversidade, ou

---

<sup>33</sup> Na concepção adotada por Vianna (2008), a expressão “populações locais” abarca os diversos tipos de “ocupantes” ou “usuários” nas unidades de conservação, aos quais se vinculam diferentes direitos fundiários e jurídicos, bem como a geração de impactos específicos sobre o *status quo* da unidade. De acordo com a autora, “usuários” e “ocupantes” podem ser agrupados por diferentes critérios: situação fundiária, cultural, econômica, localização geográfica, dentre outras, excetuando os seringueiros, uma vez que sua presença, na categoria RESEX, decorre da decisão e interesse dos próprios seringueiros e se caracteriza como uma conquista social.

<sup>34</sup> Segundo Santilli (2005), o socioambientalismo nasceu na segunda metade dos anos 80, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista, que se deu em razão do processo de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição de 1988 e com as eleições presidenciais diretas em 1989, ganhando força nos anos 90 principalmente com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 1992. O paradigma do socioambientalismo “foi construído com base na ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimento e de práticas de manejo ambiental” (SANTILLI, 2005, p. 42).

seja, que tinham uma relação considerada harmônica com a natureza” (VIANNA, 2008, p. 46 – 47), “isso porque o conceito foi desenvolvido pelas ciências sociais, e, [...] está relacionado ao uso de técnicas ambientais de baixo impacto, e a formas eqüitativas de organização social e de representação” (SANTILLI, 2005, p. 85).

Nessa perspectiva, “‘população tradicional’ diz respeito genérica e atemporalmente a uma vaga categoria populacional, assim como *indigenous people, native people*, ‘populações autóctones’, *tradicional societies* ou ‘sociedades tribais’, sempre com referência a populações étnicas” (VIANNA, 2008, p. 240). No âmbito internacional, o termo “tradicional”, em diversos documentos internacionais, é utilizado como uma espécie de “marcador” de grupos diferenciados:

O termo “tradicional” aparece em diversos documentos e publicações internacionais como adjetivo de tipo de manejo, de tipo de sociedade, de forma de utilização de recursos, de territórios, de modo de vida, de grupos específicos e de tipo culturais e para descrever populações étnicas” (VIANNA, 2008, p. 241).

Por outro lado, a própria Convenção nº 169 da OIT implementou uma mudança importante na perspectiva até então adotada na Convenção nº 107 da OIT, quando optou por utilizar o termo “povos” no lugar de “populações”, haja vista que a expressão “povos” “reconhece a existência de sociedades organizadas com identidade própria, no lugar de simples agrupamentos de indivíduos que compartilham algumas características raciais ou culturais” (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 7, tradução nossa)<sup>35</sup>.

Essa mudança resultou da participação dos movimentos sociais nos debates da OIT, que refutaram o termo “populações” por compreendê-lo como demografismo que mascara suas especificidades. Dessa forma, “[...] a própria formulação de populações tradicionais está associada a um novo modelo de conservação (socioambiental), que considera a enorme diversidade cultural existente no Brasil, e as formas culturalmente diferenciadas de apropriações e utilização dos recursos naturais” (SANTILLI, 2005, p. 85).

Almeida (2007) ressalta que o uso do termo “comunidade” está em consonância com a ideia de “povos tradicionais”, pois aparece revertido de uma dinâmica de mobilização. Por isso, essa ideia de constante movimento acabou deslocando o termo “populações”, já desgastado diante da complexa realidade desses grupos. O termo “tradicional”, por seu turno, assumiria uma função operativa permeada de reivindicações do presente, afastando, diante da polissemia

---

<sup>35</sup> “reconoce la existencia de sociedades organizadas con identidad propia, en lugar de simples agrupaciones de individuos que comparten algunas características raciales o culturales” (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 7).

da palavra, “a tendência de associá-la com concepções de mobilidade histórica e atraso econômico” (LITTLE, 2004, p. 23).

Necessária, portanto, a ruptura não apenas terminológica com “princípios elementares da ação dos legisladores dos anos 90”, os quais adotaram a expressão “populações tradicionais” na legislação competente<sup>36</sup>; bem como do governo federal que adotou na definição as funções dos aparatos burocráticos-administrativo (ALMEIDA, 2007, p. 14).

O uso da expressão “comunidades tradicionais” em substituição ao termo “populações tradicionais” representa um importante marco na Convenção da OIT, impulsionado pela mobilização local destes atores, representando a sintonização do termo “comunidade” com o termo “povos tradicionais” (MOREIRA, 2017).

Para Little (2004), por outro lado, o conceito de povos tradicionais adquiriu uma dimensão política e empírica quase indissociável e por isso se optou pelo uso termo “povos”, em vez de comunidades, populações ou grupos, porque o termo coloca o conceito de povos tradicionais dentro de um debate mais amplo sobre os direitos que se materializam em um instrumento estratégico nas lutas desses grupos.

Nesse ponto, pode-se afirmar, como fez Oliveira (2013), que há uma disputa em relação às noções de classificação de povos e comunidades tradicionais. Além disso, tanto as definições teóricas como normativas sobre o assunto sempre se deparam com a difícil “tarefa de recepcionar atributos e atribuições, ou melhor, diretrizes analíticas para encaixe com realidades locais, de modo a (pretensamente) incluir e representar a totalidade dos diversos segmentos diferenciados socioculturalmente da população brasileira” (OLIVEIRA, 2013, p. 74).

Diante dessa discussão, importa ressaltar que o significado de povos e comunidades tradicionais não é estático e não existe um *check list* a ser preenchido, nem uma fórmula ou receita a ser seguida para a determinação de quem se abriga nesta terminologia, mas sim o reconhecimento de realidades advindas de mobilizações que se apresentam sob diversas autodesignações, que se reconhecem na diversidade sociocultural, nas relações com a natureza e com o território (MOREIRA, 2017).

Tendo em vista estes elementos, Oliveira (2013) apresenta o seguinte conceito de “povos e comunidades tradicionais”:

---

<sup>36</sup> O autor cita em nota de rodapé a lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Segundo Almeida (2007, p. 15), esta legislação “menciona explicitamente as denominadas ‘populações tradicionais’ (Art. 17) ou ‘populações agroextrativistas tradicionais’ (Art. 18) e focaliza a relação entre elas e as unidades de conservação (área de proteção ambiental, floresta nacional, reserva extrativista, reserva do desenvolvimento sustentável)”.

são grupos humanos nomeados sob nomenclaturas diversas e identificados como: comunidades, povos, sociedades, culturas (autóctones, rurais e locais) que, com esforço coletivo, ocupam, usam, controlam e se identificam com um espaço específico, convertendo-o em território que defendem em função de contingências históricas marcadas pelo colonialismo externo e interno (OLIVEIRA, 2013, p. 75).

São, portanto, heterogêneos também os critérios que agrupam e mobilizam os diferentes grupos sociais coletivamente diferenciados. E é essa “heterogeneidade [que] aponta para diferenciações sociais, econômicas e religiosas entre esses povos, embora eles estejam em alguma medida unidos por critérios político-organizativos e por modalidades diferentes de uso comum dos recursos naturais” (ALMEIDA, 2007, p. 16).

Independentemente da terminologia utilizada, ou seja, “povos e comunidades tradicionais” ou “populações tradicionais”, ambas empregadas pela legislação nacional, não se deve olvidar que os próprios grupos sociais a utilizaram e delas se apropriaram para fazer frente ao Estado e, a partir de um protagonismo social, empregaram o discurso do uso sustentável dos recursos naturais para conquistar constitucionalmente o reconhecimento dos seus direitos através da autoidentificação coletiva destes grupos, que lhes conferiu visibilidade política, social e cultural. Contudo, não é somente a condição de sustentabilidade que essas comunidades exercem sobre os ecossistemas que é definidora desses grupos sociais, outros aspectos precisam ser levados em consideração em um conceito categórico (CASTRO; OLIVEIRA, 2016).

Nesse aspecto, Moreira (2017, p. 44) explica que a terminologia Povos e Comunidades Tradicionais, expressa no Decreto nº 6.040/2007, é considerada por muitos como uma “mera submissão desses grupos a uma denominação oficial”, mas que não se pode ignorar que houve por parte destes grupos um esforço de articulação que culminou no reconhecimento e direcionamento de esforços para formulação de políticas públicas específicas baseadas nas identidades coletivas apresentadas (idem).

Além da autodefinição, outro aspecto que caracteriza a existência desses grupos e se relaciona diretamente com a identidade é a ocupação e o uso das terras e do território, que segundo explica Shiraishi (2007), utilizando-se dos preceitos da Convenção nº 169 da OIT, a noção de terra que caracteriza o uso coletivo desses grupos sociais, é um conceito amplo que compreende o conceito de território que:

[...] incluiu uma totalidade que diz respeito: as formas de ocupação e uso da terra e dos recursos naturais (item 2 do art. 13); às culturas e valores vinculados a essa terra ou territórios (Item I do art. 13); ao direito sobre os recursos naturais existentes. Essa noção abrange também o direito desses grupos sociais de “... participarem do uso, administração e conservação dos recursos mencionados”. (Item I do art. 15). (SHIRAISHI, 2007, p. 47).

Esses elementos são característicos de diversos grupos sociais no Brasil. Na Amazônia, onde prevalece a sociodiversidade e etnodiversidade vinculadas à biodiversidade, essa configuração sociodiversa é fruto de movimentos humanos desencadeados por um conjunto de políticas de integração e de grandes projetos e que contribuíram para forjar uma realidade social multifacetada que se materializa nas construções identitárias dos grupos sociais, como trabalhadores rurais, posseiros, garimpeiros, peões, pescadores tradicionais, atingidos por barragens, povos da floresta, quebradeiras de babaçu, varzeiros, etc. (HÉBETTE; MAGALHÃES; MANESCHY, 2002).

Segundo Shiraishi (2009), tem-se observado o deslocamento dos enfrentamentos políticos para a produção de dispositivos legais nos âmbitos municipais e estaduais. Os movimentos sociais, portadores de identidades específicas, ocuparam os espaços do legislativo e aprovaram leis relativas a produtos específicos. No âmbito da atuação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), por exemplo, o autor cita a aprovação de 14 leis municipais que regulamentam o acesso e uso das palmeiras de babaçu.

Moreira (2017) reforça que no Brasil, paulatinamente, outras identidades vêm se afirmando e são reconhecidas principalmente porque grupos com características socioculturais aos grupos indígenas se articulam e se fortalecem mutuamente em um esforço de resistência. Segundo a autora, estas coletividades se articulam sob diversas designações, tais como:

[...] quilombolas, ribeirinhos, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pantaneiros, marisqueiros, retireiros, ciganos, pomeranos, quebradeiras de coco, caíças, catadoras de mangaba, agroextrativistas, seringueiros, pescadores artesanais, geraizeiros, vazanteiros, pantaneiros, pastoreiros, açorianos, caipiras, jangadeiros, varzeiros, comunidades de terreiro, faxinais, ribeirinhos do São Francisco, dentre outros que integram a imensa sociodiversidade brasileira (MOREIRA, 2017, p. 40).

Apesar de estarem dentro da categoria “comunidades tradicionais”, existem traços peculiares que diferenciam os povos indígenas, as comunidades quilombolas e as demais comunidades tradicionais. Por outro lado, de maneira geral, pode-se afirmar que estes grupos apresentam uma relação peculiar com a natureza e com o território, que deriva da sua etnicidade, no caso dos povos indígenas; da ancestralidade no caso das comunidades quilombolas; e de uma sensibilidade ambiental aguçada no caso dos demais grupos sociais (BENATTI, 2011). Eles também possuem organização social própria, em sua grande maioria baseada em uma economia de subsistência e uso coletivo de recursos naturais e uso comum da terra.

Por conseguinte, “comunidades tradicionais” são grupos sociais locais com identidades coletivas, organização socioespacial e política próprias, que usam os recursos naturais de forma coletiva e racional, com conhecimentos específicos sobre o uso desses recursos, gerados e

transmitidos pela tradição e que possuem uma noção de terra/propriedade que se traduz na noção de território, onde essas coletividades desenvolvem suas atividades produtivas e se reproduzem social e coletivamente, através da posse agroecológica, conforme preceitua Benatti (2011).

Isto posto, de forma predominante, será empregada nesta tese a expressão “comunidades tradicionais”, pois como se tentou demonstrar nesta seção, é a expressão utilizada na legislação nacional, mas que também abarca a diversidade e complexidade dos grupos sociais que se autodefinem como tradicionais e tensionam pela salvaguarda do Estado aos seus direitos territoriais. Apesar disso, outras expressões também poderão ser utilizadas por serem equivalentes, tais como “povos tradicionais”, “grupos tradicionais” e “comunidades locais”, ou por terem sido utilizadas pelos referenciais teóricos acionados nesta tese.

Feitas estas considerações, na próxima seção será apresentada a compreensão da CorteIDH acerca da aplicação de sua jurisprudência aos “povos indígenas e tribais”, estabelecendo paralelos sobre a sua aplicabilidade no ordenamento jurídico interno no que se refere aos grupos coletivos brasileiros, haja vista a equiparação dos grupos sociais abarcados pela locução “comunidades tradicionais” à categoria “povos tribais”.

## **2.4 COMUNIDADES TRADICIONAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

A jurisprudência da CorteIDH aplicada às comunidades indígenas vem, paulatinamente, sendo ampliada para abranger, dentro do conceito de “povos tribais”, grupos afrodescendentes que partilham de características similares aos povos indígenas. À medida que os casos vão sendo apresentados no SIDH, a Corte tem a oportunidade de aperfeiçoar suas decisões e de contemplar outros grupos coletivos. Nesta seção, pretende-se apresentar algumas características do Sistema Interamericano e demonstrar o processo de abertura deste para as demandas de grupos sociais coletivos, bem como a ampliação do próprio conceito de “povos tribais” e o seu reconhecimento em relação a outras “comunidades tradicionais”, justificando, portanto, a aplicabilidade destas decisões aos grupos brasileiros.

#### 2.4.1 Considerações gerais sobre as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a abertura para o tratamento de questões coletivas e de comunidades tradicionais

Acompanhando a preocupação do direito internacional em proteger os direitos humanos, foi criado, em 1950, em nível regional, o Sistema Europeu de Direitos Humanos, com aprovação da Convenção para Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. No âmbito americano, sistema semelhante foi criado com a aprovação CADH em 22 de novembro de 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que entrou em vigor em 1978 (ZÚÑIGA, 2010), constituindo o SIDH.

O sistema regional interamericano, afirma Piovesan (2014, p. 144), “tem em sua origem o paradoxo de nascer em um ambiente acentuadamente autoritário, que não permitia qualquer associação direta e imediata entre Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos”, isto porque, quando a CADH entrou em vigor, a maioria dos Estados da América Central e do Sul eram governados por ditaduras e os direitos humanos eram concebidos como uma agenda contra o Estado, diferentemente do que ocorria na Europa, onde o contexto político era favorável aos Direitos Humanos (idem).

O Brasil, assim como vários países da América Latina e do Caribe, experimentou reformas institucionais que culminaram em uma quantidade significativa de “novos direitos” e de inovações institucionais, dentre elas, a transição de regimes autoritários para a vigência de instituições democráticas e a ratificação de tratados internacionais para denunciar as graves violações de direitos humanos (COURTIS, 2009) e, por isso, as denúncias de violações de direitos humanos no contexto dos regimes políticos autoritários ocupou grande parte dos julgamentos da CorteIDH, inclusive nos dias atuais.

Nesse sentido, as decisões da CorteIDH refletem os diferentes contextos políticos, sociais e jurídicos que os países americanos estão imersos e apresentam, num primeiro momento, violações de direitos humanos de caráter individualizados.

Aos poucos, a CorteIDH, passou a ser instada a se pronunciar sobre violações de direitos coletivos ou direitos que mesmo individuais envolvem ou exigem uma análise a partir de uma perspectiva étnica, ancestral e coletiva.

Piovesan (2014) criou uma tipologia de casos baseada nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e elencou 6 (seis) categorias diferentes de violação de direitos humanos: a) violações que refletem o legado do regime autoritário ditatorial, que compreende a maioria significativa das decisões da CorteIDH e objetiva prevenir arbitrariedades e controlar o uso excessivo da força e impor limites ao poder punitivo do Estado;

b) violações que refletem questões da justiça de transição, que envolvem decisões referentes ao combate à impunidade, às leis de anistia e ao direito à verdade; c) violações que refletem desafios acerca do fortalecimento de instituições e da consolidação do Estado de Direito, categoria que remete ao desafio do fortalecimento de instituições e da garantia do acesso à justiça, proteção judicial e fortalecimento e independência do Poder Judiciário; d) violações de direitos de grupos vulneráveis que envolvem a afirmação e a proteção de direitos de grupos socialmente vulneráveis, como os povos indígenas, as crianças, os migrantes, os presos, dentre outros; e) violações a direitos sociais; f) violações a novos direitos da agenda contemporânea, com especial destaque aos direitos reprodutivos.

O período histórico no qual foi criado o SIDH é marcado pelo contexto de regimes autoritários, ditatoriais e antidemocráticos e no marco de conflitos interno armados e, por isso, o Sistema serviu como “**um último recurso de justiça para as vítimas**” (ABRAMOVICH, 2009, p. 9, grifo do autor) e seus familiares, já que a violência era praticada por agentes do Estado ou por civis com o aval das forças armadas ou de segurança pública (idem).

Diante da dificuldade enfrentada para encontrar auxílio nos sistemas internos de justiça, uma vez que estes Estados eram caracterizados pela corrupção e manipulação para encobrir os crimes praticados por seus agentes, as vítimas acionavam o SIDH, que utilizou os relatórios elaborados pela Comissão de Direitos Humanos sobre estes países como um dos seus principais instrumentos de denúncia. Estes relatórios foram utilizados no campo internacional e local para expor ditadores, além de documentar as situações vivenciadas nestes regimes (ABRAMOVICH, 2009).

Já nas décadas de 80 e 90, durante as transições pós-ditatoriais, “o SIDH já apresentava um sentido mais amplo, à medida que procurou **acompanhar os processos políticos dirigidos ao tratamento do passado autoritário** e suas seqüelas nas instituições democráticas” (ABRAMOVICH, 2009, p. 9, grifo do autor).

Assim, abarcou temas que possibilitaram delinear os princípios fundamentais sobre: o direito à justiça; à verdade e à reparação de graves violações; limites das leis de anistia; liberdade de expressão e proibição da censura prévia; fixação de limites da ação das forças militares; proteção de habeas corpus, ordem institucional e democrática e a divisão dos poderes estatais; abordou e fixou limites para a pena de morte, invalidando a aplicação a menores de idade e doentes mentais; tratou da igualdade das mulheres perante a lei em seus direitos familiares e matrimoniais, além dos direitos dos filhos nascidos fora dos casamentos (ABRAMOVICH, 2009).



No período pós-transição, no cenário de democracias representativas, o SIDH vai abordar temas como a melhoria dos sistemas eleitorais, o respeito à liberdade de imprensa, o abandono das práticas de violência política, além de “não apenas reparar as vítimas nos casos particulares, mas também fixar um conjunto de princípios e parâmetros, com o propósito de **incidir na qualidade dos processos democráticos** e no fortalecimento dos principais mecanismos domésticos de proteção dos direitos” (ABRAMOVICH, 2009, p. 10, grifo do autor).

Nesse novo cenário, segundo Abramovich (2009), é possível identificar, além de uma mudança de enfoque, também uma variação na agenda que passa a atrair a atenção do Sistema, como por exemplo: a) funcionamento dos sistemas de administração da justiça, ou seja, garantias processuais e acesso igualitário à justiça; garantias de independência e imparcialidade dos tribunais e diferentes questões relacionadas à ampla proteção convencional do devido processo e do direito à proteção judicial (p. 11); b) preservação da esfera pública democrática nos países da região, envolvendo temas relacionados com liberdade de expressão, liberdade de imprensa, acesso à informação pública, direito de reunião e associação, liberdade de manifestação (p. 11-12); e, c) as novas demandas de igualdade de grupos e coletividades, que abrangem situações de setores excluídos, cujos direitos de participação e expressão são afetados e que sofrem padrões de violência institucional ou social, ou obstáculos ao acesso à esfera pública, ao sistema político, ou à proteção social ou judicial (p. 12).

Nesse sentido, Moreira (2017) demonstra que houve, em síntese, uma mudança no caráter dos casos julgados pela CorteIDH. Ao analisar as sentenças de mérito prolatadas entre 1987 e 2015, a autora identificou que 37 (trinta e sete) sentenças, referentes a 27 (vinte e sete) casos apreciados pela CorteIDH, envolvem direitos de povos e comunidades tradicionais.

A principal mudança ocorreu especialmente após 2005, quando as decisões referentes a direitos socioambientais e territoriais foram mais frequentes no SIDH, provocando um deslocamento do foco até então dedicado pela CorteIDH, uma vez que nos casos apresentados anteriormente o debate centrava em temas como desaparecimento forçado, detenções irregulares, execuções, massacres e repressão a lideranças, ou seja, em demandas individuais apesar de o contexto do conflito envolver questões coletivas (MOREIRA, 2017).

O traçado cronológico destas decisões revela, segundo Moreira (2017), três fases de consolidação jurisprudencial referentes aos direitos de povos e comunidades tradicionais no SIDH.

Observou-se uma primeira fase, que compreende o período de 1991 a 2004, na qual é possível observar o início da aproximação da CorteIDH com os direitos coletivos, ou

identificados pela autora como “direitos socioambientais”. No entanto, esta fase, explica Moreira (2017), ainda é bastante marcada por questões individuais enquanto as decisões coletivas apareciam como questões de fundo.

A segunda fase se deu nos anos de 2005 e 2008. Nesta fase, a autora identificou que as violações de direitos coletivos ganharam maior destaque em relação aos temas individuais, tratando-se com maior profundidade da compreensão dos direitos territoriais como direitos vinculados à identidade cultural e aos recursos naturais; e, por fim, a terceira fase que se inicia em 2010 e demarca a consolidação dos direitos socioambientais coletivos, momento em que ganham destaque os direitos territoriais e as afetações relativas aos grandes empreendimentos em territórios tradicionais e área de proteção ambiental (MOREIRA, 2017).

Destarte, muito embora, povos indígenas, grupos afrodescendentes e lideranças camponesas aparecessem como alvos de violência e, na qualidade de vítimas tenham acionado o SIDH individualmente durante décadas, o “surgimento” de comunidades tradicionais, enquanto grupo social coletivo, ocorreu apenas nas duas últimas décadas, quando a CorteIDH passou a apreciar casos que envolvem os direitos associados ao direito de propriedade destes grupos.

Para Silva e Rivas (2014), por influência liberal no contexto jurídico americano, não há nenhuma especificidade cultural nos tratados interamericanos sobre direitos humanos, e, por esta razão, as primeiras decisões da CorteIDH não destacavam as particularidades dos povos indígenas em análise. Ademais, esse também pode ser apontado como um motivo pelo qual outros grupos sociais também não aparecem de forma coletiva nas decisões anteriores a 2005.

Esse cenário, segundo as autoras, começou a ser alterado no contexto latino-americano de meados do século XX, quando os movimentos indígenas e indigenistas passaram a ter papel ativo na sociedade; e com a provação progressiva da Convenção nº 169 da OIT, marcando a evolução dos trabalhos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a consolidação de estudos especializados que, desde 1991, assentaram as bases para os trabalhos da CorteIDH (SILVA; RIVAS, 2014).

Como destacou Abramovich (2009), o crescimento considerável do número de usuários do Sistema demonstrou a variedade, a pluralidade e a complexidade que envolvem as diversas situações apresentadas. O autor aponta que “o trabalho das Relatorias da CIDH sobre direitos dos povos indígenas e sobre discriminação racial ampliaram consideravelmente a utilização do SIDH por líderes de povos indígenas e de comunidades afro-americanas” (ABRAMOVICH, 2009, p. 15).

Por outro lado, Moreira (2017) destaca que apesar da pouca aderência à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e todas as questões que envolvem o diálogo entre os sistemas jurídicos nacionais e o sistema internacional e, em especial no caso brasileiro, no que concerne aos direitos de comunidades tradicionais, é no SIDH que grupos socialmente diferenciados têm encontrado respaldo às suas reivindicações e reconhecida a responsabilidade dos Estados-membros por violações de direitos humanos contra coletividades nas Américas (MOREIRA, 2017).

No caso do Brasil, a CADH foi promulgada pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Somente em 1998, por meio do Decreto Legislativo nº 89, publicado no Diário Oficial da União em 4 de dezembro daquele ano, foi aprovada a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da CorteIDH em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da CADH para fatos ocorridos a partir do seu reconhecimento, como previsto no §1º do art. 62 daquele instrumento internacional. Contudo, a promulgação da declaração de reconhecimento da competência obrigatória da CorteIDH só ocorreu em 2002, quando entrou em vigor o Decreto nº 4.633, de 8 de novembro (BRASIL, 1992, 1998, 2002b).

Apesar do ingresso tardio, foi relevante a entrada no Brasil no SIDH, uma vez que, embora o Sistema tenha se originado como um sistema de petições individuais, vem cada vez mais se firmando como um veículo de proteção de direitos coletivos e afirmação do caráter pluriétnico e multicultural das Américas em razão da prevalência dos chamados direitos civis e políticos (MOREIRA, 2017).

Essa condição do SIDH no Brasil, como se verá adiante, não se concretiza em decisões referentes a casos de povos e comunidades tradicionais brasileiras, cuja apreciação da CorteIDH tenha tido um provimento positivo em favor dos grupos, haja vista que apenas um caso brasileiro, até o momento, foi julgado pelo Tribunal, o que ocorreu em 2018, quando a Corte julgou e considerou o Brasil internacionalmente responsável por violações aos direitos do Povo Xucuru. Tampouco se verifica uma verdadeira adesão da jurisprudência interamericana no sistema jurídico brasileiro.

Nesse aspecto, Curtis (2009) afirma que se trata de um processo lento e que está longe de ser concluído, pois embora muitos tribunais locais tenham permeabilidade muito maior na recepção da jurisprudência interamericana do que outros, ainda se vê pouca adesão a estas decisões. No Brasil, “a referência a tais decisões, no entanto, não significa um impacto demasiado significativo no direito interno brasileiro. A menção a elas, normalmente, é feita para ilustrar algum ponto ou clarificar alguma questão controvertida” (GALDINO; MAUÉS, 2014).

Contudo, destaca-se a relevância e pertinência jurídica da interpretação e das discussões travadas nas decisões já emitidas pela CorteIDH sobre os direitos coletivos de povos e comunidades tradicionais, em especial pela identificação destes grupos dentro do Sistema Interamericano.

Dessa maneira, considera-se relevante identificar como a jurisprudência da CorteIDH define os sujeitos de direitos aos quais se dirigem as suas decisões, revelando os principais aspectos abordados pelo Tribunal, a fim de demonstrar a pertinência destas decisões no campo dos direitos humanos para o debate em torno dos direitos territoriais coletivos de povos e comunidades tradicionais. Portanto, a próxima subseção será dedicada aos principais critérios utilizados para CorteIDH para essa finalidade.

#### 2.4.2 Definição dos sujeitos de direitos nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Nesta subseção objetiva-se identificar os sujeitos de direitos a quem se destinam as decisões da CorteIDH que tratam de direitos territoriais coletivos, considerando que a Convenção nº 169 da OIT adota a locução “povos indígenas e tribais”, bem como estabelecer uma conexão entre os critérios adotados pela CorteIDH e o conceito de “comunidades tradicionais” adotado no Brasil, a partir do Decreto nº 6.040/2007.

Consoante Treccani (2015), um dos primeiros desafios a serem enfrentados, analisando as decisões da CorteIDH, diz respeito a definir quem são os sujeitos dos direitos aos quais se destinam as suas sentenças.

Essa identificação é importante, pois na sua jurisprudência, a própria CorteIDH vem apresentando pressupostos que ajudam a compreender o alcance da definição de “povos indígenas e tribais” contidos na Convenção nº 169 da OIT.

A esse respeito, Dulitzky (2011) critica os critérios adotados pela CorteIDH para definição de quem são estes sujeitos. Segundo o autor, nos julgados que envolvem os direitos de propriedade coletiva e que abrangem povos indígenas e grupos afrodescendentes, a CorteIDH adota uma abordagem cultural do território, segundo a qual o grupo coletivo deve assumir determinadas características específicas:

A abordagem cultural referente às demandas coletivas, como explicado, parte do pressuposto que há grupos indígenas e determinadas comunidades afrodescendentes com certas características culturais específicas. Dentre essas características estão a forma coletiva da posse e do uso da terra e a relação especial entre o grupo e a terra como constituinte de um espaço de identidade e reprodução cultural. Dados esses

aspectos culturais específicos, a Corte Interamericana concede a esses grupos direitos coletivos de propriedade (DULITZKY, 2011, p. 73-74).

O problema dessa abordagem, na visão do autor, é que, para que outros grupos sejam qualificados como “tribais”, em consonância com a definição da Convenção nº 169 da OIT, é necessário que os grupos se afirmem e se apresentem à CorteIDH de forma análoga a dos povos indígenas (DULITZKY, 2011).

Haveria uma certa “imposição”, da qual derivariam três limitações fundamentais: a) a essencialização da identidade cultural, isso porque, como os direitos territoriais coletivos seriam concedidos apenas a determinados grupos que apresentem características específicas e predefinidas, as comunidades seriam obrigadas a manifestar a sua cultura como imutável, permanente e estática; b) a exclusão de diversos grupos da proteção do SIDH, tendo em vista que o foco nos aspectos culturais desprotegeria os grupos que, apesar de não alegarem tais características culturais, estão em condições materiais semelhantes e são predominantemente trabalhadores rurais, que ficariam, por este critério, “impedidos” de apresentar suas demandas territoriais coletivas; e, c) a proteção ao território e aos recursos naturais não abrange as atividades econômicas não “tradicionais” e, por serem protegidos apenas pela necessidade à preservação da identidade cultural, e não por seu valor econômico e material, dificultaria o desenvolvimento das comunidades (DULITZKY, 2011).

Apesar destas críticas, adota-se a definição da jurisprudência da CorteIDH sobre povos indígenas e tribais, a partir da compreensão de que se trata de “grupos humanos em situação de vulnerabilidade” (SILVA; RIVAS, 2014, p. 293), que inclui as comunidades afrodescendentes, já que a CorteIDH as caracterizou como povos “tribais”, levando em conta “a relação especial com as suas terras ancestrais”, motivo pelo qual partilham da mesma proteção concedida aos povos indígenas (idem).

Não obstante, cabe recordar que os critérios adotados pela CorteIDH se assemelham às características indicadas no Decreto nº 6.040/2007 e na Lei nº 13.123/2015, contidas na definição de “comunidades tradicionais” no Brasil, conforme demonstrado na seção anterior.

Silva e Rivas (2014) destacam que, em matéria de direitos dos povos indígenas e tribais, o método de interpretação utilizado pelo juiz interamericano é o método dinâmico, que “consiste em interpretar o direito aplicável no contexto e em estreita relação com a realidade do petionário. Trata-se de um olhar multicultural profundo que faz florescer teorias e técnicas de interpretação inovadoras para adaptar a Convenção [Americana sobre Direitos Humanos] ao particularismo cultural” (SILVA; RIVAS, 2014, p. 294), e, como consequência, parte-se de uma análise multicultural na perspectiva universal dos direitos humanos, por meio de uma

abordagem pluralista, que respeita as particularidades culturais, como garantia de eficácia dos direitos convencionais, sem perder, dessa forma, a vocação universal dos direitos protegidos pelo sistema (*idem*).

A CorteIDH analisou, até o momento, as demandas oriundas de povos indígenas, para os quais não há qualquer dificuldade de identificação, e para comunidades afrodescendentes, que no Brasil se aproximam da ideia de comunidades quilombolas, cuja ancestralidade negra é um elemento definidor, tal qual se faz no Brasil. Portanto, “considerou que sua jurisprudência no tratamento dos povos indígenas é extensiva ao tratamento de comunidades rurais afrodescendentes” (DULITZKY, 2011, p. 68).

É preciso destacar desde já que a CorteIDH apreciou demandas que abordam a afirmação de direitos territoriais e do direito à identidade cultural de apenas duas categorias de grupos tradicionais, os povos indígenas e afrodescendentes. Não chegou à análise da Corte nenhum caso, no tema territorial e que trate sobre a garantia de direitos coletivos de outras comunidades tradicionais, em especial daquelas que se preocupa este trabalho de pesquisa, ou seja, os grupos agroextrativistas, ribeirinhos e pescadores, por exemplo.

Portanto, as aproximações que se fazem em relação às decisões que serão abordadas se fundamentam na Convenção nº 169 da OIT e na definição legal de comunidades tradicionais adotada pelo Decreto nº 6.040/2006, como apresentado nas seções anteriores.

O primeiro caso que tem como vítima a comunidade afrodescendente apreciado pela CorteIDH foi o *Caso Aloeboete y otros vs Suriname* (1991), que discutia a responsabilidade estatal pelas violências cometidas pelo exército surinamense contra 20 *cimarrones*, membros de uma comunidade *marrom* do Povo Saramaka, reconhecido pela CorteIDH como uma tribo que se constitui de africanos escravizados que fugiam de proprietários holandeses (CORTEIDH, 1991).

Neste caso, destaca Moreira (2017), dois aspectos importantes ganharam atenção da CorteIDH: primeiro, o reconhecimento dos costumes do Povo Saramaka e, como consequência, a existência de um direito consuetudinário Saramaka, a fim de determinar a correta indenização das vítimas, tendo em vista a estrutura matriarcal e poligâmica dos Saramaka; e segundo, a indenização coletiva da comunidade, e não apenas dos indivíduos, já que a violência praticada seria motivada pelas características socioculturais desta comunidade.

O primeiro aspecto foi reconhecido pela CorteIDH, que entendeu que as leis do Suriname sobre direitos de família não se aplicam aos Saramaka, mas o segundo ponto foi rejeitado porque se considerou que não houve provas suficientes que demonstrassem que a violação foi praticada por razões raciais ou da relação de conflito entre o governo e o povo,

embora tenha reconhecido o direito à indenização por dano moral à comunidade (MOREIRA, 2017).

Apesar disso, esta decisão é considerada um marco, pois reconheceu a existência do direito consuetudinário da referida comunidade afrodescendente, o qual deve ser respeitado pelo Estado, sendo rejeitada a aplicação das leis civis ao Povo Saramaka.

Outro caso emblemático foi o *Caso Comunidad Moiwana vs Suriname* (2005), que aborda as violações de direitos cometidos pelas forças armadas surinamenses contra a comunidade N'djuka, em ataque sofrido em 1986 (CORTEIDH, 2005a).

Segundo Treccani (2015, p. 77), “depois de reconhecer a comunidade N'djuka, como originária de escravos que tinham conseguido escapar das plantações e se refugiado na mata dando origem comunidades novas e autónomas (marrons) a Corte reconheceu a relação toda especial destas comunidades com a terra”.

Neste caso, “a Corte Interamericana estendeu esses mesmos princípios a determinadas comunidades rurais afrodescendentes, as quais definiu como ‘povos ou comunidades tribais’, lançando mão da terminologia da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)” (DULITZKY, 2011, p. 67).

Assim, considerou a “relação ampla” que esta comunidade possui com as suas terras tradicionais, já que o conceito de propriedade no território não era centrado no indivíduo, mas sim na comunidade como um todo, aplicando-se, por este motivo, os mesmos padrões de reconhecimento do direito à propriedade comunal desenvolvido no tratamento dispensado aos povos indígenas (DULITZKY, 2011).

O *Caso López Álvarez vs Honduras* (2006) se refere às violações de direitos cometidas contra o senhor Alfredo López Álvarez, membro de uma comunidade afrodescendente, detido irregularmente entre 1997 e 2003 (CORTEIDH, 2006a).

Segundo Moreira (2017, p. 130), “o povo Garífuna de Triunfo de la Cruz é um povo afrodescendente e, especificamente no caso em análise, testemunhas ouvidas em Juízo afirmaram que a prisão da vítima teria sido uma reação à luta pela demarcação do território tradicional”.

A autora destaca a violação do direito de liberdade de expressão da vítima, pois foi impedida pelos representantes do Estado de se expressar na língua garífuna (MOREIRA, 2017).

O *Caso Saramaka vs Suriname* (2007) ganha relevância no contexto do reconhecimento e afirmação de direitos de povos e comunidades tradicionais na CorteIDH, porque tratou da violação aos direitos de outra comunidade afrodescendente, cujas características sociais, sobretudo, pela relação especial que mantém com seu território ancestral, além de possuir

costumes e tradições próprias, distinguindo-se de outros setores da sociedade (DULITZKY, 2011; TRECCANI, 2015; MOREIRA, 2017).

Este caso afirmou a “condição de comunidade tribal dos Saramaka, a aplicação da jurisprudência sobre povos indígenas a estes e a aplicação de medidas especiais previstas no Direito Internacional dos Direitos Humanos” (MOREIRA, 2017, p. 145).

Segundo Moreira (2017), o caso expressa a unificação da jurisprudência da CorteIDH sobre direitos de povos tribais e direitos indígenas, explicando com maiores detalhes a aplicabilidade de sua jurisprudência referente aos povos indígenas no tratamento dos casos envolvendo comunidades afrodescendentes.

Outro aspecto destacado neste caso é que a CorteIDH não utilizou a Convenção nº 169 da OIT, pois esta não foi ratificada pelo Estado do Suriname, o qual, conseqüentemente, não reconhecia o direito à propriedade comunal de povos tribais (MOREIRA, 2017).

Contudo, o reconhecimento dos direitos territoriais do povo Saramaka foi feito a partir de tratados ratificados por aquele país, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o artigo 21 da CADH (TRECCANI, 2015).

No Caso *Comunidades afrodescendentes deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operación Génesis) vs Colombia* (2013), trata-se de violações de direitos cometidas no âmbito das operações militares antiguerrilha, realizadas em 1997, e que resultaram no deslocamento forçado dos membros de diversas comunidades afrodescendentes e violação do direito à propriedade comunal (CORTEIDH, 2013).

Neste caso, a CorteIDH repetiu sua jurisprudência, “aplicando os padrões de decisão utilizados para povos indígenas e tribais” (MOREIRA, 2017, p. 187), quando se trata de interpretação e aplicação do art. 21 da CADH o direito territorial destes grupos e a vinculação específica existente entre os povos indígenas e outras comunidades ou povos tribais, tais como os afrodescendentes que possuem relação específica de ancestralidade com o território (MOREIRA, 2017).

Em relação ao Caso *Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs Honduras* (2015), a Corte tratou o povo Garífuna “como um povo protegido pela Convenção 169 da OIT, sem, no entanto, defini-lo como indígena ou tribal, mas, sim, como passíveis de proteção dado o seu caráter miscigenado que envolvia origens indígenas e afro-americanas, porém reforçando o critério da autoidentificação” (MOREIRA, 2017, p. 197).

Portanto, parece razoável que a aplicação da jurisprudência da CorteIDH, consagrada aos povos indígenas e reconhecida às comunidades afrodescendentes, também seja aplicável a



outras comunidades tradicionais, pois como se tentou demonstrar nas seções anteriores, ao menos no Brasil, adequam-se na terminologia de “povos tribais”, uma vez que “a consciência da identidade cultural que mantém toda a sociedade tradicional é, de acordo com o artigo 1-2 da Convenção 169/1989, o aspeto fundamental no momento de determinar o seu carácter indígena ou tribal” (SILVA; RIVAS, 2014, p. 300).

A interpretação da Corte, em relação ao conteúdo dos direitos convencionais, utiliza-se de uma “visão transversal da identidade cultural como uma aplicação do princípio *pro homine* em sociedades multiculturais (SILVA; RIVAS, 2014, p. 304), além de considerar o indivíduo como membro de uma comunidade tradicional, centrando sua análise no sujeito coletivo (SILVA; RIVAS, 2014).

Cabe mencionar que a própria CorteIDH vem paulatinamente reconhecendo a amplitude dos sujeitos destinatários das suas decisões. Moreira (2017) destaca que, em pelo menos três oportunidades, se fez menção explícita às “comunidades tradicionais”.

O primeiro deles, no voto do Juiz Caçado Trindade na Interpretação da Sentença de Mérito do *Caso Comunidad Moiwana Vs. Surinam* (2006), no qual “reconheceu a existência desses sujeitos de direitos, e suas especiais relações com o território” (MOREIRA, 2017, p. 115).

Nessa oportunidade, o juiz destacou que “[...] Não surpreendentemente, os membros das **comunidades tradicionais** atribuem um valor particular à sua terra, que em sua opinião pertence a eles, e ao mesmo tempo eles ‘pertencem’ à sua terra” (TRINDADE, 2006, p. 8, tradução e grifo nosso)<sup>37</sup>.

A segunda oportunidade ocorreu na sentença do *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (2012). Moreira (2017, p. 175) destaca que, nesta ocasião, a CorteIDH “deixou evidente o reconhecimento amplo dos sujeitos destinatários”, uma vez que a sentença estabelece que a obrigação, estabelecida neste caso abordava o direito de consulta, deve abranger não só os povos indígenas, mas também outras comunidades, incluindo-se “comunidades indígenas, autóctones, nativas ou tribais”<sup>38</sup> (CORTEIDH, 2012a, p. 49).

No *Caso Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia* (2013), na sentença, novamente a CorteIDH trata os sujeitos de direitos de forma ampla, fazendo “menção expressa a povos indígenas, tribais ou **outras comunidades**” (MOREIRA, 2017, p. 187).

<sup>37</sup> 28. “[...] No es sorprendente que los miembros de comunidades tradiciona es atribuyan un valor particular a su tierra, que en su opinión les pertenece, y a la vez ellos “pertencen” a su tierra (TRINDADE, 2006, p. 8).

<sup>38</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 49, § 166.

Neste caso, a sentença reconheceu a vinculação que povos indígenas, e outras comunidades ou povos tribais, como as comunidades afrodescendentes, por exemplo, possuem com as suas terras e recursos naturais<sup>39</sup> (CORTEIDH, 2013).

Portanto, resta evidente que os grupos sociais portadores de identidades coletivas e abrangidos pelo termo genérico “comunidades tradicionais” no Brasil também são sujeitos de direitos abarcados pelas decisões da CorteIDH, seja pela abrangência estabelecida em suas decisões com o reconhecimento das outras categorias para além dos “povos indígenas e tribais”, seja porque existe uma correlação entre os requisitos previstos nestas decisões para designar os povos ditos “tribais”.

Existe, portanto, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT e os critérios da legislação interna brasileira para o reconhecimento das comunidades tradicionais, especialmente contidos no Decreto nº 6.040/2007 e na Lei nº 13.123/2015, uma correlação com o conceito de “povos tribais” e, como consequência, estende-se esta proteção aos territórios coletivos ocupados por estes grupos tradicionais.

Levando-se em conta o escopo desta tese, que aborda os direitos territoriais das comunidades tradicionais brasileiras e as formas de reconhecimento e regularização de apossamentos coletivos, primordialmente na forma de assentamentos ambientalmente diferenciados, faz-se necessário apresentar as concepções relacionadas à propriedade e posse desses espaços, bem como o modo que se conforma no país as políticas fundiárias que passam a proteger os territórios tradicionais e as categorias legalmente previstas para os espaços coletivamente ocupados por grupos socialmente diferenciados nas áreas da União na Amazônia.

---

<sup>39</sup> Caso Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia (2013), p. 120, § 346.

### **3 RECONHECIMENTO DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA**

A criação dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados e das Unidades de Conservação de Uso Sustentável são resultado de um longo processo de mobilização dos povos e comunidades tradicionais que conquistaram a visibilidade jurídica de sua existência com a CF/1988.

Em paralelo, o Estado teve que reconhecer que a forma de regularização fundiária pautada na titulação individual de lotes de terras era insuficiente para contemplar as diversas formas de ocupação e uso dos recursos naturais, exigindo assim a criação de categorias específicas de regularização dos territórios tradicionais coletivos.

Por outro lado, o país oscila entre a titulação individual em lotes de terras e a titulação coletiva de territórios tradicionais, dando cada vez mais ênfase àquela em prejuízo desta. Observa-se um processo de mudança da legislação infraconstitucional e infralegal, de modo a resgatar o caráter privatista da regularização fundiária no País, ao passo que as comunidades resistem a processos de expropriação no campo, sofrendo com a omissão do Estado em prever e realizar adequadamente os procedimentos necessários para finalização dos seus pedidos de reconhecimento das suas posses coletivas e regularização do território.

Este capítulo tem por objetivo apresentar os fundamentos do reconhecimento jurídico dos territórios tradicionais e introduzir algumas destas mudanças legais que dificultam a regularização destes espaços, principalmente quando se fala dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

#### **3.1 TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS: DA PROPRIEDADE INDIVIDUAL À CONCEPÇÃO DE PROPRIEDADE COLETIVA DA TERRA**

A concepção de propriedade predominante na legislação brasileira é a propriedade individual. Essa, no entanto, não é a única forma de ocupação e uso da terra. O Brasil, durante muito tempo, ignorou a diversidade social representada por inúmeras identidades que sintetizam diferentes formas não só de ocupação, mas também de gestão de recursos naturais. No entanto, com a mobilização dos movimentos sociais representativos destes grupos, criaram-se as condições necessárias para que pudessem sair da invisibilidade social, jurídica, econômica, geográfica e cultural às quais foram submetidos.

Apesar das reivindicações coletivas pela admissão das diversas formas de uso e ocupação da terra e dos recursos naturais, a visão cristalizada da propriedade ainda interfere nas políticas públicas e na elaboração das leis sobre o tema. Nesse sentido, nesta seção se pretende apresentar o conceito de propriedade privada individual e coletiva, bem como de que forma a legislação interna absorveu os conceitos de território e, brevemente, o tratamento jurídico internacional sobre o tema.

### 3.1.1 Breves considerações sobre a estrutura fundiária brasileira e a concentração de terras na Amazônia

A concentração de terras na atual estrutura fundiária brasileira é um legado do processo de ocupação do território nacional, que se reorganizou a partir da invasão portuguesa com o estabelecimento de novas regras de apropriação e uso da terra, antes reguladas pelos costumes e tradições dos povos indígenas.

A imposição de um modelo de propriedade, baseado na apropriação individual, possibilitou a formação de latifúndios improdutivos e o acirramento de conflitos pela posse da terra. Nesse sentido, Rocha *et al.* (2019) destacam que é importante conhecer essa história para entender não apenas os institutos jurídicos atuais, mas também compreender como se deu o processo de concentração da terra e propriedade no país.

Dessa forma, Rocha *et al.* (2019) explicam que a estrutura fundiária brasileira possui suas raízes no direito português, haja vista que quando começou o processo de colonização não foi elaborada para a colônia uma legislação específica sobre aquisição de terras, passando a vigorar no Brasil as leis lusitanas, que eram responsáveis por regular a forma de aquisição, exercício, conservação, alienação e perda das terras nesse período.

Como consequência, e em razão do chamado “direito de conquista” e por força dos Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494), as terras eram consideradas “propriedade do rei”, uma vez que eram adquiridas através das armas e da diplomacia, sendo reconhecidas como legitimamente portuguesas, graças às *bulas* expedidas pelos papas. Portanto, no Brasil, após a invasão portuguesa, deixa-se de existir terras “sem dono”, incorporando-se, de fato e de direito, ao patrimônio da Coroa Portuguesa (ROCHA *et al.*, 2019).

Esse pressuposto que, a partir desse momento, toda a terra passa a ter um dono, que é a Coroa Portuguesa, gera uma situação de controle das terras que antes eram livres. A partir de então, é o rei de Portugal quem autoriza que determinada pessoa seja possuidora ou proprietária de determinada área dentro do reino. Essa ideia de apropriação vai se consolidar ao longo da

história, demonstrando a estruturação de uma sociedade baseada na apropriação individual, que orienta até os dias atuais as formas de acesso à terra.

No contexto nacional, a história fundiária pode ser dividida em quatro grandes períodos históricos: “regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1822-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os dias atuais)” (ROCHA *et al.*, 2019, p. 61).

O Regime Sesmarial foi oficialmente introduzido no Brasil com a Carta Foral de 06 de outubro de 1531, no reinado de Dom Fernando I, destinando-se concessões gratuitas de grandes extensões de terras aos “homens de muitas posses e família, homens de cabedais, pois quem as recebia era obrigado a construir nelas torres ou fortalezas para defendê-las, bem como levar gente e navios às suas custas” (ROCHA *et al.*, 2019, p. 63).

Isso porque essas pessoas precisariam ocupar e cultivar as terras, uma vez que o objetivo da Lei de Sesmarias era justamente aumentar a produção com o cultivo das terras que havia no “reino”, a fim de reduzir os custos da nova colônia à Coroa Portuguesa (OPITZ; OPITZ, 2007, p. 15). Por isso, os detentores das cartas sesmarias tinham que cumprir cláusulas que, se desrespeitadas, levariam à sua caducidade, podendo as terras serem retomadas pelo rei e devolvidas ao patrimônio público real (ROCHA *et al.*, 2019).

As Sesmarias “constituíam-se em grandes extensões de terras inicialmente com área correspondente a quatro léguas quadradas posteriormente reduzidas, cujo objetivo era a ocupação econômica com cultivos efetivos, o que nem sempre foi cumprido por aqueles que se beneficiavam” (SHIRAIISHI NETO, 1998, p. 23).

Rocha *et al.* (2019) explicam que, somente no século XVII, com o aumento da população e o surgimento de conflitos pela posse da terra, o Poder Público determinou que a legislação relativa ao tamanho máximo da área e a demarcação dos imóveis fossem respeitados. Para Opitz e Opitz (2007, p. 17), “embora essa nova fase, as sesmarias não impediram os latifúndios enormes que, por sua vez, eram repartidos em tratos entre os povoadores da colônia. A maioria dos grandes latifúndios foi feita a fidalgos portugueses que estavam acostumados às grandes propriedades das metrópoles”.

Portanto, se por um lado, esse regime “garantiu o povoamento do interior do País, precisa reconhecer que os 322 anos de vigência do regime sesmarial favoreceram, no Brasil, a consolidação do latifúndio” (ROCHA *et al.*, 2019, p. 64). Para Opitz e Opitz (2007), a influência feudal da colonização portuguesa no Brasil possui reflexos até nossos dias atuais, pois é desse período que vêm os erros e as distorções da distribuição de terras brasileiras.

Diante do abandono da dificuldade em cultivar e lavrar a terra, muitos colonos abandonaram as áreas que lhes foram concedidas e, desse modo, o sistema não deu o resultado esperado (OPITZ; OPITZ, 2007). Assim o sistema sesmarial foi suspenso pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, por Dom Pedro de Orleans de Bragança, ou seja, 52 dias antes da declaração de independência do Brasil (ROCHA *et al.*, 2019).

Com a suspensão do sistema sesmarial, não se previu nenhuma outra legislação ou instrumento jurídico que normatizasse e regulamentasse a ocupação da terra a colônia em substituição à Lei de Sesmaria. Portanto, entre 1822 e 1850, quando se publicou a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, vigorou o chamado “regime de posses”.

Nesse período, conhecido como regime das posses, vigoraram as chamadas posses ilegítimas, ou seja, as ocupações não reconhecidas ou legalmente autorizadas pelo poder público da época, que surgiram, desse modo, “como um costume social totalmente contrário à lei” (ROCHA *et al.*, 2019, p. 64). Assim, “a ocupação (ou posse) fez-se costume entre nossos colonos, de modo que as propriedades de terras devolutas se faziam pela ocupação” (OPITZ; OPITZ, 2007, p. 18).

São exemplos as “sesmarias caídas em comisso pelo não cumprimento das cláusulas resolutivas e posses estabelecidas em terras públicas sem nenhum consentimento formal por parte do Estado e, conseqüentemente, à revelia do ordenamento jurídico vigente” (ROCHA *et al.*, 2019, p. 64). Nesse sistema, não havia nenhum tipo de autorização do Estado, mesmo a título precário. Nesse caso, estava-se diante de situações de ocupações primárias feitas à revelia do Estado.

Em 1824, quando foi promulgada a primeira Constituição brasileira, ainda no regime imperial, “não foi previsto nenhum mecanismo para garantir o acesso à propriedade, desta maneira pode-se afirmar que este período caracteriza-se como o *Período Áureo da Posse* durante o qual a ocupação primária garantia o controle da terra garantia o controle da terra” (ROCHA *et al.*, 2019, p. 65).

Por outro lado, foi por esta Constituição que se incorporou no Brasil o ideal de propriedade absoluta, permitindo-se, como exceção, a desaparição por utilidade pública, mediante o pagamento prévio da terra e das benfeitorias (ROCHA *et al.*, 2019).

O regime da Lei de Terras, inaugurado com a vigência da Lei nº 601/1850, representa uma ruptura com o sistema sesmarial e com o sistema de posse, uma vez que retirou a possibilidade de se receber gratuitamente a terra, impondo a compra como único meio para se apropriar da terra devoluta, exceto na faixa de fronteira onde era possível a doação de terras,

que passou a ser meio idôneo para aquisição, assim como a revalidação das cartas de sesmaria e a legitimação de posse (ROCHA *et al.*, 2019) que, no entanto, se caracterizam como exceções ao novo regime.

Shiraishi Neto (1998) explica que a Lei nº 601/1850 buscava obtenção de recursos para promover a colonização estrangeira no país, regularizando a sua ocupação, legitimando e revalidando as apropriações realizadas antes da Lei, haja vista que a partir desta lei, a única forma para novas aquisição passa a ser a compra.

Assim, “ocupar a terra (públicas ou particulares) sem a licença deu seu dono passou a ser considerado um crime. Desta maneira tornava-se impossível o acesso à terra para quem detinha como capital única e exclusivamente sua força de trabalho” (ROCHA *et al.*, 2019, p. 66).

Em relação às terras devolutas, a Lei nº 601/1850 “ênfatizou o instituto da aquisição e enfraquecendo a vertente da posse apoiada na moradia e cultivo habituais. Praticamente impedia o livre acesso aos recursos naturais, em terras consideradas devolutas, ao fortalecer o instrumento da compra e venda” (ALMEIDA, 1998, p. 13).

O governo pretendia controlar as novas ocupações sobre as suas terras, e, por este motivo, estabeleceu como única forma de acesso a compra, que seria uma forma de conseguir contabilizar quantas propriedades foram autorizadas, além de obter os recursos pretendidos. Assim, além de mercantilizar a terra, a Lei de Terras tinha como finalidade permitir o ordenamento do espaço territorial brasileiro.

Para tanto, buscando identificar quantas terras já estavam ocupadas, previu, em seu art. 13, a criação do registro de terras, que foi regulamentado pelos arts. 91 e 97 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que obrigava a todos os possuidores ou proprietários de terras a registrar, mediante declaração perante os vigários paroquiais, no chamados Registros Paroquiais ou Registros do Vigário as suas posses ou propriedades. Esse registro, no entanto, tinha finalidade meramente estatística, sem valor jurídico e sem a conferência de direito aos possuidores (ROCHA *et al.*, 2019).

Essa Lei, no entanto, “foi de difícil execução, pois os procedimentos de medição, demarcação e registro previstos para a regularização das terras apropriadas tinham um alto custo financeiro, em função da dimensão das áreas pretendidas, às vezes infinitamente maior que a posse efetiva” (SHIRAISHI NETO, 1998, p. 24).

O período republicano, por sua vez, é marcado por uma série de mudanças, notadamente pela estadualização das terras devolutas, num primeiro momento, e mais tarde, pela federalização das terras devolutas na Amazônia.

De fato, esse período se inicia em 1889, marcando o fim da monarquia no Brasil e iniciando o período chamado de Primeira República (1889 a 1930). No entanto, o marco que interessa ao regime de propriedade de terras é o ano de 1891, quando foi promulgada a nova Constituição, que instituiu um novo ordenamento jurídico e estadualizou a administração das terras devolutas no país.

Isso porque, entre 1850 e 1891, as terras devolutas encontravam-se sob o domínio da União, reservando-se o uso de parte delas às províncias para a colonização estrangeira. A partir de 1891, o art. 64 da Constituição Federal de 1891, determinou que as terras devolutas rurais e urbanas que se encontravam desocupadas fossem repassadas ao domínio do Estados, que passaram a legislar a respeito da sua distribuição (SHIRAISHI NETO, 1998; OPITZ; OPITZ, 2007).

A partir de então as Assembleias Legislativas de cada Estado passam a elaborar suas próprias leis de terras, em função das suas especificidades, sobretudo para definir as chamadas terras devolutas existentes, revalidáveis e legitimáveis e as disponíveis à venda (SHIRAISHI NETO, 1998).

Rocha *et al.* (2019) explicam que a Constituição Federal de 1891 manteve o direito de propriedade absoluto e entregou aos Estados as terras devolutas situadas em seus territórios, deixando sob competência da União, apenas as faixas de fronteira.

Observa-se que as Constituições Federais posteriores (1934, 1937, 1946, 1967 e 1969) mantiveram a prerrogativa dos Estados de continuarem legislando a respeito de terras situadas em seus territórios. As constituições de 1934 e 1937 não apresentam mudanças em seu conteúdo, ao contrário, a Constituição de 1946 tratou, pela primeira vez, do problema agrário de forma específica, propondo projetos de colonização para tentar os problemas agrários gerados pela estadualização das terras devolutas (SHIRAISHI NETO, 1998).

Em 1º de janeiro de 1917 entrou em vigor o Código Civil brasileiro, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que passou a disciplinar, entre outros direitos e obrigações, matérias relativas aos direitos de posse e outros direitos reais, que até então eram disciplinados de forma esparsa pelas leis de terras estaduais (SHIRAISHI NETO, 1998).

Em 1964, foi publicada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro, que dispõe sobre o Estatuto da Terra e, pela primeira vez no Brasil, tem-se um corpo legal para tratar dos problemas agrários no país, a partir do qual se estabeleceu uma série de leis, decretos e regulamentos que abordam a relação do homem com a terra em uma perspectiva eminentemente produtivista e que nem sempre refletem as relações construídas pelos grupos que vivem na Amazônia (SHIRAISHI NETO, 1998).



Não se pode esquecer que “no período pós 64 a metade da década de 80, a questão da terra passa a ser tratada como sendo de Segurança Nacional, quando são editados Decretos que vão disciplinar o domínio e a venda das terras na região e criado o Grupo Executivo de Terras Araguaia-Tocantins (GETAT)” (SHIRAISHI NETO, 1998, p. 40).

No período pós-64 os governos militares colocaram em prática um “novo modelo de desenvolvimento para Amazônia”, que objetivava integrar a região ao mercado nacional e internacional. Dentre as medidas previstas, verifica-se o oferecimento de diversas vantagens fiscais a grandes empresários e grupos econômicos nacionais e internacionais que tivessem interesse em investir nos empreendimentos que viessem se instalar na região (LOUREIRO; PINTO, 2005).

As atividades que se pretendiam que fossem desenvolvidas exigiam grande quantidade de terras, tais como a pecuária, a extração de madeira e a mineração. No entanto, ao contrário do que se previu, muitos empresários não investiram em novas empresas na região, mas na compra de terras com fins especulativos, enquanto outras devastaram grandes extensões de terras em pasto para criação de gado (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Considerando, portanto, a intenção do Governo Federal para atrair empresários, a legislação existente foi alterada para facilitar a transferência de terras públicas para os grandes grupos econômicos, além de oferecer garantia de infraestrutura, como estradas, portos, aeroportos e outros, situação que gerou conflitos, que aumentaram nas décadas seguintes, à medida que a política se consolidava e as estruturas prometidas se concretizavam (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Já nas décadas de 1970 e 1980, verificou-se que grandes dimensões de terra pública foram colocadas à venda aos novos investidores, adquiridas diretamente pelos órgãos fundiários do governo ou de particulares e, quando demarcadas, frequentemente eram feitas em extensão muito maior do que a dos lotes que originalmente foram adquiridos (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Outro fator importante, para compreender a concentração de terras na Amazônia, foi a “prática de confiscar áreas de terras dos estados amazônicos e colocá-los sob a esfera federal” (LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 86), adquiridos mediante decretos presidenciais justamente para garantir a viabilidade dos projetos do governo federal e a ocupação da Amazônia por investidores e grandes empreendimentos.

Esse processo, que ficou conhecido como “federalização das terras amazônicas”, foi realizado por meio do Decreto nº 1.164, de 1º de abril de 1971, pelo qual o Governo Federal incorporou à União as terras estaduais que estavam situadas dentro da faixa de 100km de cada

lado das estradas federais, mesmo que ainda não finalizadas ou apenas projetadas, sob a justificativa de serem estas áreas necessárias “à segurança e ao desenvolvimento” regional e nacional e, mesmo com a sua revogação em 1987, as terras não foram devolvidas aos estados de origem (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Estas áreas foram destinadas a diversas finalidades, mas principalmente para a venda, implantação de grandes projetos, cujos beneficiários foram os grupos econômicos que adquiriam imensos lotes de terras (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Em 1988 foi promulgada a Constituição Federal, atualmente vigente no Brasil, que reedita, segundo Shiraishi Neto (1998), nos moldes das legislações anteriores, dispositivo relacionados à política agrícola, fundiária e de reforma agrária.

Segundo Loureiro e Pinto (2005, p. 82), “a Constituição de 1988 não conseguiu democratizar e nortear minimamente a questão agrária e fundiária nacional, muito menos amazônica”, pois não “criou instrumentos concretos e rigorosos que desestimulassem a fraude ligada à terra, a ação de milícias privadas que se haviam criado naqueles anos e ainda existem, ou o trabalho escravo” (idem).

Rocha *et al.* (2019, p. 61), ao analisarem a legislação produzida em cada um desses momentos históricos<sup>40</sup>, afirmam “que é esparsa, confusa, quando não contraditória”. Em relação ao valor jurídico dos diferentes documentos produzidos em cada momento de um dos quatro períodos históricos mencionados, destacaram a dificuldade de interpretação, tendo em vista que muitos títulos outorgados permitiam apenas o acesso à posse, enquanto outros era translativos de domínio, ou seja, garantiam a incorporação do imóvel à propriedade privada.

Essa situação “favoreceu a apropriação indevida de terras públicas, fenômeno conhecido popularmente como ‘grilagem’, pois documentos não translativos de domínio foram levados a registro cartorial criando uma presunção *iuris tantum*<sup>41</sup> de propriedade em favor de seus detentores” (ROCHA *et al.*, 2019, p. 61-62).

---

<sup>40</sup> Segundo os autores, em cada um dos períodos mencionados, a legislação sesmarial, imperial, republicana (União, Estados e Municípios), utilizou diversos documentos, mencionando a título exemplificativo os seguintes: Carta de Sesmaria, Registro Paroquial ou Registro do Vigário, Registro Torrens, Título de Posse, Título de Legitimação, Título de Propriedade, Título Provisório, Título Definitivo, Título de Arrendamento, Título de Aforamento, Título de Ocupação, Título de Ocupação Colonial, Título Colonial, Título de Ocupação de Terras Devolutas, Licença de Ocupação, Autorização de Detenção, Doação pelo Poder Público em Condições Resolutivas, Contrato de Alienação de Terras Públicas, Bilhete de Localização, Título Precário de Doação Onerosa, Carta de Anuência, Autorização de Detenção de Bem Público, Certificado de Habilitação a Regularização Fundiária, Certificado de Doação de Terra Pública, Contrato de Concessão de uso e Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (RCOHA *et al.*, 2019, p. 61).

<sup>41</sup> A expressão significa presunção relativa, ou seja, que cabe prova em contrário, podendo-se desconstituir o direito questionado.

Esse breve histórico demonstra que a questão da concentração da terra na Amazônia não é uma questão situacional ou cultural do país, mas estrutural de uma sociedade que pautou a criação dos instrumentos fundiários e leis em concepções e comportamentos que estão eivados de colonialidade e subordinação, por meio da reprodução de padrões e modelos europeus e norte-americanos, que se mostra evidente pelos esforços em aplicar à região modelos e concepções estranhas à realidade local e regional (LOUREIRO, 2009).

Portanto, o problema que hoje atinge as comunidades tradicionais na Amazônia é fruto desse longo processo que envolve diversos regimes políticos, jurídicos e institucionais, mas que tiveram em comum a invisibilização destes grupos e a usurpação dos seus territórios, pautando-se em uma estrutura de privilégio que favoreceu, historicamente, determinadas classes sociais, que sustenta a concentração fundiária e a formação de grandes latifúndios improdutivos, gera conflitos fundiários e possibilita a apropriação irregular de terras públicas.

### 3.1.2 Características da propriedade privada individual e da propriedade coletiva

Quando o Brasil reconheceu jurídica e constitucionalmente a existência de grupos sociais portadores de identidade coletiva e dotados de formas específicas de acesso e uso dos recursos naturais, qualificando-os como tradicionais, o fez num momento em que havia um movimento global de reconhecimento desses direitos, que também favoreceu internamente a criação de “[...] condições legais e institucionais para o atendimento às reivindicações de povos e comunidades tradicionais, representados por novos movimentos institucionalizados, baseados na afirmação de identidades étnicas, raciais e de gênero, associadas à defesa de territórios” (VIANNA JR., 2014, p. 109).

Observa-se que o conceito legal de “propriedade”, com a promulgação da CF/1988, como afirma Treccani (2018), passa a assumir novas conotações, em razão das relações diferenciadas que diversas comunidades tradicionais possuem com a terra, abrangendo, por exemplo, as posses tradicionais, a propriedade coletiva e o contrato de uso, em que o domínio da terra permanece público.

Para estes grupos, “o que importa não é o sentido clássico de ‘propriedade’, mas a segurança jurídica diretamente ligada ao uso tradicional/cultural da terra e dos demais recursos naturais” (TRECCANI, 2018, p. 145), motivo pelo qual as comunidades tradicionais não lutam necessariamente “pelo recebimento de ‘títulos definitivos de propriedade individual’, mas para alcançar o reconhecimento jurídico da garantia de poder usar de forma exclusiva a terra e seus recursos naturais” (TRECCANI, 2018, p. 146).

É importante pontuar que, quando se fala de “propriedade” em seu sentido clássico, ou seja, individual, exclusivo e absoluto, se está diante de “uma construção humana localizada e recente” (MARÉS, 2003, p. 17), fruto da criação do Estado e do Direito modernos que surgem na “[...] Europa lá por volta do século XIII, talvez antes, teorizados a partir do século XVI com as informações fantásticas que traziam de cada parte do mundo as caravelas dos aventureiros, conquistadores e mercadores” (idem):

A transformação da terra em propriedade privada absoluta e individual foi um fenômeno da civilização européia, histórico, recente e datado, espalhado pelo colonialismo ao resto do mundo. É uma construção teórica excludente que foi levada à prática como princípio de dominação de uns sobre outros, sobrevivendo à energia e vontade de maiorias, inclusive a revoluções e guerras. Corresponde ao mercantilismo e ao capitalismo e sua expansão (MARÉS, 2003, p. 133).

Ao contrário do que parece, essa ideia de apropriação individual de uma gleba de terra não é universal, do ponto de vista histórico ou geográfico, como bem afirmou Marés (2003). Nesse aspecto, Fachin (1988) explica que o período que antecede ao Direito clássico, cujas informações dessa fase são parcas e contraditórias, e, por isso, discutíveis, tem fugido aos estudos dos juristas. O autor afirma, inclusive, que “nesse estágio primitivo, é possível admitir que a propriedade comum constituiu a primeira forma de propriedade” (FACHIN, 1988, p. 14).

No entanto, é verdade que, no contexto latino-americano, “as gentes foram substituídas por europeus que instituíram a propriedade individual da terra e a possaram, desconsiderando qualquer ocupação coletiva” (SOUZA FILHO, 2015, p. 7).

Houve a exacerbação do individualismo que assentou na propriedade o caráter de inviolabilidade e de absolutismo (FACHIN, 1988), cujo desenvolvimento foi sendo construído com o mercantilismo, entre os séculos XVI ao XVIII, com especial destaque ao século XVIII, quando direito e coisa passaram a se confundir, a terra passou a ser chamada de propriedade e se adotaram procedimentos para a demarcação, cercamento e identificação individual de terras (MARÉS, 2003), visão que se consolida na prática e nas leis dos séculos seguintes.

O resultado concreto foi a construção de um direito baseado na ideia da propriedade privada capaz de ser patrimoniada (MARÉS, 2003; SOUZA FILHO, 2004), ou seja, “a terra deixou de ser um direito de todos para ser um direito individual, excludente, por isso, a necessidade de desapropriação, como o disposto da Constituição imperial, para os usos públicos” (MARÉS, 2003, p. 37).

Segundo Treccani (2018, p. 144), “Esta posição dogmática, cuja origem pode ser encontrada ainda no direito romano, se consolidou com a revolução industrial, quando os

estados nacionais adotaram um conceito de ‘propriedade’ como algo que estava na própria ‘essência ontológica’ das pessoas”.

Essa ideia foi cristalizada no Código Napoleônico de 1804, quando, em seu art. 544, a propriedade foi definida como um direito absoluto e, posteriormente, incluído no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1824, que previa no art. 179, XXII, a garantia da propriedade em sua plenitude, reproduzida em diversos códigos nacionais nos séculos XIX e XX (TRECCANI, 2018).

Nesse mesmo sentido é possível mencionar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que criminalizou o apossamento de terras devolutas e estabeleceu que a compra seria a única forma de acesso à terra<sup>42</sup> (BRASIL, 1850).

De acordo com Marés (2003), para o império, tudo que fosse coletivo e não pudesse ser entendido como público não possuía relevância jurídica, pois não poderia ser materializado em patrimônio, assim, se não pudesse ter um valor, ainda que simbólico, também estava fora do direito. Além disso, o titular deste direito deveria ser sempre uma pessoa individual que pudesse ser responsabilizada por seus atos, tendo, além de direitos, deveres, entendidos a partir de uma relação com outro titular de direito, significando, portanto, obrigações individuais (MARÉS, 2003).

A concretização dessa posição dogmática da propriedade no Brasil foi “consolidada no artigo 524 do Código Civil Brasileiro de 1916, que permitia ao titular do direito de propriedade de: ‘usar, gozar e dispor dos seus bens’” (TRECCANI, 2018, p. 144).

O Brasil, destarte, assim como a América, não era um lugar vazio, mas sim um território ocupado por diferentes povos que tiravam da terra e da natureza o seu sustento e, por isso, segundo Marés (2003), foram se criando exceções a esse modelo de propriedade privada, no início chamadas de públicas, hoje de coletivas ou difusas, ou aproximando da realidade vivida nos territórios, o que foi possível, a partir do século XX, quando “houve, como contraposição, a tentativa de humanizar a propriedade privada, seu uso e o sistema econômico que a sustenta” (MARÉS, 2003, p. 133). Introduziu-se, desse modo, o conceito de “função social da propriedade”.

---

<sup>42</sup> Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra (*sic*) (BRASIL, 1850, n.p.).

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes (*sic*) (BRASIL, 1850).

Treccani (2018) explica que, apesar de previsto no art. 2º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, identificada como Estatuto da Terra, juridicamente, as diferentes situações foram tratadas de forma padronizada e homogênea através de regras rígidas e preestabelecidas para aferição do cumprimento da “função social da propriedade”. Portanto, “tratava-se sempre [de] uma forma de propriedade imposta de forma uniforme em todo o território nacional, não levando em consideração os diferentes grupos sociais detentores deste direito” (TRECCANI, 2018, p. 144).

Introduziu-se ainda o “conceito de produtividade sob a alegação social de que a propriedade da terra é responsável por erradicar a fome” (MARÉS, 2003, p. 133). No entanto, ao contrário, o direito de propriedade privada individual restringe as condições de possibilidade de uso comum dos recursos naturais, levando à devastação dos recursos e se tornando um fator de agravamento dos conflitos sociais no campo (ALMEIDA, 2010):

De maneira contrária tem-se que a propriedade privada, mesmo limitada, condicionada pela função social da propriedade, não tem conseguido inibir os desmatamentos e as devastações indiscriminadas. Até mesmo a área de reserva legal dos grandes imóveis rurais tem sido inteiramente devastada, comprometendo qualquer iniciativa de sustentabilidade. Os dispositivos jurídicos como a função social da propriedade e o código florestal não estão conseguindo impedir que os interesses vinculados aos agronegócios devastem o cerrado e a floresta amazônica, como já o fizeram com outros biomas. Não obstante isto, tem-se que interesses conservadores, vinculados à concentração fundiária e à devastação ambiental, pressionam o legislativo para rever os percentuais de reserva legal, preconizados pelo código florestal, sob a alegação de que se está subtraindo à produção agroindustrial vastas extensões de terras agriculturáveis (ALMEIDA, 2010, p. 331).

Ocorre que “sempre houve no Brasil uma política de impedimentos aos pobres, camponeses e indígenas de viverem em paz na terra<sup>43</sup>” (MARÉS, 2003, p. 103). Estes grupos “historicamente se contrapuseram ao modelo agrário exportador que se apoiava no monopólio da terra, no trabalho escravo e em outras formas de imobilização da força de trabalho” (ALMEIDA, 2004b, p. 14).

E é por este motivo que na Amazônia a categoria “terra” e a ideia de propriedade privada como “bem” a ser patrimoniado, ou seja, adquirido individualmente, não são adequados para pensar os problemas territoriais e ambientais, sendo necessário pensá-los a partir de um

---

<sup>43</sup> Almeida (2004b, p. 11-12) explica que as legislações agrárias coloniais instituíram “as sesmarias até a Resolução de 17 de julho de 1822 e depois estruturaram formalmente o mercado de terras com a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, criando obstáculos de toda ordem para que não tivessem acesso legal às terras os povos indígenas e os escravos alforriados. Coibindo a posse e instituindo a aquisição como forma de acesso à terra, tal legislação instituiu a alienação de terras devolutas por meio de venda, vedando, entretanto, a venda em hasta pública, e favoreceu a fixação de preços suficientemente elevados das terras, a fim de impedir a emergência de um campesinato livre. A Lei de Terras de 1850, nesta ordem, fechou os recursos e menosprezou as práticas de manter os recursos abertos seja por meio de concessões de terras, seja mediante os códigos de posturas, como os que preconizavam o uso comum de aguadas nos sertões nordestinos ou de campos para pastagem no Sul do País”.

processo de territorialização, categoria que, segundo Almeida (2004a, p. 25) “envolve o sujeito da ação e implica numa construção social”.

Por conseguinte, Benatti (2002) adverte que, fugindo às características basilares da propriedade individual e condominial, a propriedade comum, que compreende os territórios das comunidades tradicionais, seja ela privada ou pública, é inalienável, indisponível, imprescritível e impenhorável, pois não pode ser utilizada para outra finalidade que não seja o cumprimento da sua função social, que se materializa com a posse e usufruto das populações tradicionais.

A titularidade dessas áreas deve ser coletiva porque pertencem à comunidade e não ao indivíduo, devendo-se limitar uma área que respeite o modo de vida próprio do grupo, de forma que a terra seja suficiente para que ocorra a sua reprodução física, social e cultural (BENATTI, 2002).

Diante disto, é necessário compreender os elementos conceituais que formam a “propriedade” coletiva, comum ou comunitária, alguns dos quais foram absorvidos pela legislação brasileira, que tratam da posse e uso coletivo da terra pelas comunidades tradicionais e, conseqüentemente, da política fundiária de reconhecimento e de regularização desses apossamentos.

### 3.1.3 Território, territorialização, territorialidade e seus desdobramentos conceituais e legais

No campo legal, a preocupação com a reprodução física, social, cultural e econômica de povos e comunidades tradicionais, ou as características da propriedade coletiva específicas desses grupos, foram incorporadas no conceito de territórios tradicionais disposto no inciso II do artigo 3º do Decreto nº 6.040/2007:

II – Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (BRASIL, 2007a).

O referido artigo abriga um conceito de “territórios tradicionais” que abarca a sociodiversidade característica de grupos designados juridicamente de “povos e comunidades tradicionais”, compreendendo todos os espaços que sejam por eles utilizados, de forma permanente ou temporária, como as matas e as áreas de roçados e de atividades produtivas sazonais, essenciais à garantia da sua reprodução sociocultural e econômica.

A “ressalva a povos indígenas e quilombolas no inciso II, por contarem com disciplina constitucional, é evidência suficiente de que a definição vai além deles” (DUPRAT, 2014, p. 62), alcançando, desse modo, outras comunidades e atendendo às demandas territoriais destas. Caso contrário, de nada adiantaria “proteger manifestações culturais de povos indígenas, quilombolas e de outros grupos sociais sem assegurar-lhes condições de sobrevivência física e cultural” (SANTILLI, 2005, p. 49), o que somente é possível com a garantia do território tradicional destes grupos.

Os territórios estão associados a processos de territorialização, diretamente relacionados com as variadas identidades auto designativas dos diferentes grupos que compõem a categoria jurídica de “comunidades tradicionais” (seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, ribeirinhos, quilombolas, por exemplo) e, conseqüentemente, “correspondem às chamadas territorialidades específicas, cujas fronteiras estão sendo socialmente construídas e nem sempre coincidem com as áreas oficialmente definidas como reservadas” (ALMEIDA, 2004a, p. 21).

Almeida (2010) explica ainda que estes processos de territorialização são processos diferenciados histórica e economicamente e que possuem regras próprias, não-universais e, por isso, não são aplicáveis a todas as identidades coletivas indistintamente.

A territorialidade é, sobretudo, resultado de uma construção social que se desenvolve em determinado local. Logo, forma o pano de fundo para relações espaciais humanas e concepções de espaço e indica que estas relações não são neutras, mas são resultados de influência e poder sobre certa área geográfica, que é chamada de território (SACK, 2013).

Contudo, “um outro aspecto fundamental da territorialidade humana é que ela tem uma multiplicidade de expressões, o que produz um leque muito mais amplo de tipos de territórios, cada um com suas territorialidades socioculturais” (LITTLE, 2004, p. 254).

Essa multiplicidade explica, por exemplo, as diversidades fundiárias existentes e aponta os desafios concretos do Estado em garantir mecanismos adequados de reconhecimento e de regularização. No caso dos povos e comunidades tradicionais, os territórios se fundamentam em décadas, e, em algumas situações, séculos de ocupação efetiva, consubstanciando-se no espaço de reprodução econômica e social destes grupos, além de ser o *locus* onde se desenvolvem as crenças, a religiosidade e a arte de cada povo (LITTLE, 2004; DIEGUES, 2008; SOUZA FILHO, 2004).

Para Santilli (2005, p. 94), o conceito de território “deve ser compreendido à luz da interpretação antropológica, como o espaço necessário à reprodução física e cultural de cada povo tradicional, e considerando as formas diferenciadas de uso e apropriação do espaço territorial”. As comunidades tradicionais possuem uma noção de terra/propriedade que se



consubstancia na noção de território, onde essas coletividades desenvolvem suas atividades produtivas e se reproduzem social e coletivamente, através da posse agroecológica (BENATTI, 2011).

Essa noção de território não guarda relação com a ideia de tempo memorial ou com a noção de originariedade, pois são os usos e as tradições dos povos e das comunidades presentes nos territórios, cuja ocupação se dá de forma coletiva e onde predomina o uso e a gestão compartilhada dos recursos naturais que o caracteriza como tal, não com o fato de ser esse grupo o primeiro a ocupar uma área, como ocorre com os povos indígenas (LITTLE, 2004; SANTILLI, 2005).

No caso das comunidades tradicionais, que são representadas por diversas identidades sociais, o que dá sentido ao território é a existência da comunidade tradicional como tal, cujo modo de vida e a visão de mundo são diferenciadas e, embora não se trate de um povo originário, o território faz parte da sua cosmologia, além de “manter vivos, na memória e nas práticas sociais, os sistemas de classificação e de manejo dos recursos naturais, os sistemas produtivos, os modos tradicionais de distribuição e consumo da produção” (SILVA, 2007, p. 8):

O território também faz parte da cosmologia do grupo, referendando um modo de vida e uma visão de homem e de mundo; ele é apreendido e vivenciado a partir dos sistemas de conhecimento próprios, portanto, encerra também uma dimensão lógica e cognitiva. Além de assegurar a sobrevivência dos povos e comunidades tradicionais, ele constitui a base para a produção e a reprodução dos saberes tradicionais. A existência destas comunidades, baseada em sistemas sustentáveis da exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, desempenha papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. Em contrapartida, sua relação estreita com os recursos naturais faz com que sejam extremamente vulneráveis à degradação ambiental: além de atingi-los física e economicamente, essa degradação afeta sua identidade, sua definição como indivíduo e como grupo (SILVA, 2007, p. 8).

A categoria “terras tradicionalmente ocupadas”, por seu turno, corresponde às áreas de uso comum dos recursos, combinado tanto com a propriedade quanto com a posse, de maneira perene ou temporária, voltadas para o extrativismo, para a pequena agricultura, para o pastoreio, para pesca e pecuária focalizadas por diferentes instrumentos jurídicos, que reconhecem as especificidades de cada grupo socialmente diferenciado (ALMEIDA, 2004b).

Almeida (2004b) demonstra que, tanto no plano jurídico como no plano operacional, há obstáculos de difícil superação para o reconhecimento das “terras tradicionalmente ocupadas” das comunidades tradicionais no Brasil.

As formas de cadastramento de terras, por exemplo, possuem uma visão meramente tributarista que percebe a terra como mercadoria passível de taxaço, menosprezando as

dimensões simbólicas que envolvem os territórios tradicionais, e, portanto, “uma nova concepção de cadastramento se impõe, rompendo com a insuficiência das categorias censitárias instituídas e levando em consideração as realidades localizadas e a especificidade dos diferentes processos de territorialização” (ALMEIDA, 2004b, p. 20).

Além disso, quando a CF/1988 estabeleceu como obrigação do Estado brasileiro a proteção das diversidades socioculturais, reconheceu e elevou à condição de patrimônio cultural brasileiro as “formas de expressão” e os “modos de criar, fazer e viver”, nos artigos 215 e 216, respectivamente, além de introduzir novos direitos coletivos com a promulgação da Convenção nº 169 da OIT no ordenamento jurídico interno, houve no Estado brasileiro a possibilidade de uma releitura de determinados direitos até então cristalizados pela lógica civilista, como o direito de propriedade.

Desse modo, Treccani (2018) ressalta o surgimento de novos conceitos jurídicos e a necessidade de revisão de interpretações não só de algumas leis, mas do próprio conceito de Estado:

[...] o reconhecimento e a preservação dos direitos culturais das comunidades tradicionais obrigam os juristas a rever não só a interpretação de algumas leis, mas o próprio conceito de Estado, que deixa de ser monocultural para adquirir uma identidade multicultural que rompe com as regras tradicionais do direito ocidental valorizando novos sujeitos políticos. Surgem, desta maneira, novos conceitos jurídicos que colocam em crise a antiga visão monolítica de Estados nacionais, cujo conteúdo jurídico precisa ainda ser melhor definido (TRECCANI, 2018, p. 150).

No caso das comunidades tradicionais da Amazônia, essa revisão incluiu a releitura do direito de propriedade para abarcar a ideia de propriedade comum ou coletiva, que é caracterizada, segundo Benatti (2002, p. 24), por “possuir uma comunidade que tem uma ligação com um território determinado, cuja organização social e política está intimamente relacionada com as regras de uso e manejo dos recursos naturais renováveis, determinadas historicamente”.

Essas comunidades fazem parte do campesinato<sup>44</sup>, pois são formadas por pequenos agricultores rurais de base familiar, que possuem sua economia fundamentada no agro extrativismo e, por isso, suas posses podem ser classificadas como “posse agroecológica”, já

---

<sup>44</sup> De acordo com Carvalho, Amorim e Siqueira (2018, p. 255), “o camponês brasileiro, com a modernização e expropriações iniciadas, em larga escala a partir de 1930, com a sedimentação de tal processo em 1964, ressignificou seu elo com a terra sem que o perdesse. Assim, incorporou entre suas características a migração (em busca de terras livres), ao invés de um apego a uma terra específica”. Esse processo interferiu na construção da identidade destes grupos, pois se antes ela era construída pela conexão com uma terra específica, agora é construída pela procura de um pedaço de chão para trabalhar e viver (idem). No entanto, apesar de não mais estar ligado com uma terra em específico, estes grupos partilham de características, como o uso comum dos recursos naturais, que permitem identificá-los dentro do conceito de comunidades tradicionais.

que desenvolvem atividades agroextrativistas, e suas bases econômicas estão estruturadas na atividade familiar (BENATTI, 2018).

As comunidades tradicionais, “sob a ótica jurídica e fundiária, podem ser consideradas posseiros quando não tiveram seus direitos à terra reconhecidos, pois ocupam terras públicas ou privadas sem consentimento de terceiro” (BENATTI, 2018, p. 201).

Como consequência, não possuem títulos concedidos pelo Estado que lhes garantam o domínio das terras que estão de posse, tendo apenas a posse coletiva, o trabalho de base familiar e as atividades agroextrativistas que desempenham nestas terras, necessárias à sua sobrevivência e ao sustento das suas famílias (BENATTI, 2018).

Essa posse é exercida sobre uma área que, de acordo com a forma de apropriação, pode ser denominada de território. A posse agroecológica “se trata de apossamento que se manifesta com o uso coletivo de recursos naturais e de posses familiares” (BENATTI, 2018, p. 206), sendo, portanto, “fisicamente, a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra” (BENATTI, 2002, p. 11), que “se materializa, como espaço ecológico e social, distintos e interligados, em três conjuntos: *casa, roça e mata*” (idem).

Dentro desta realidade “existem duas modalidades de apossamentos: da comunidade que é de uso coletivo, no qual se manifesta o sistema de *uso comum da terra*; e o de apossamento familiar, apoiado na unidade de trabalho familiar (que pode ser entendido como *privado*)” (BENATTI, 2002, p. 9-10). No que tange à diferença entre a posse coletiva e a posse familiar, Benatti (2002) explica que:

Podemos entender como posse coletiva aquela explorada mediante trabalho de mais de uma família, ou da comunidade, com o intuito de desenvolver atividades agroflorestais, extrativistas, religiosa, cultural, educacional ou recreativa, tais como, a igreja, o campo de futebol, a casa de farinha, a sede da comunidade, a escola, o porto etc. Enquanto que a posse familiar seria aquela explorada mediante trabalho pessoal ou de uma família, admitida a ajuda eventual de terceiro, proveniente de atividade agroflorestal ou do extrativismo (BENATTI, 2002, p. 10).

De acordo com Benatti (2002), essas características dos territórios tradicionais e da propriedade coletiva, que conjuga espaços de uso comum e da unidade familiar, apresentam diferenças aos padrões do direito estatal brasileiro, inclusive questionando o modelo tradicional de assentamento em lotes agrícolas padronizados, que desconsideram a especificidade e diversidade do meio natural amazônico.

Esse modelo propõe novos critérios de apossamento da terra, centrados no uso sustentável dos recursos naturais e na junção da questão fundiária com a questão agroecológica e, como consequência, “tem-se uma leitura diferenciada de morada habitual, cultura efetiva, benfeitoria e módulo rural” (BENATTI, 2002, p. 12).

No entanto, Shiraishi (2004) adverte que seja no Brasil ou nos demais países da América Latina, onde se adotou medidas de reconhecimento dos direitos coletivos de comunidades tradicionais, em especial o direito ao território, “tem-se observado enormes dificuldades jurídicas operacionais, sobretudo, em face da total impossibilidade de se ‘enquadrar’ as situações vivenciadas aos modelos jurídicos preexistentes, os quais têm norteado e estruturado todo ordenamento jurídico” (SHIRAISHI, 2004, p. 180).

E, acrescenta-se, mesmo no caso dos grupos para os quais já existe reconhecimento constitucional, como indígenas e quilombolas, ainda persistem questões pendentes, como o acesso à terra, à saúde e educação diferenciadas e de condições mínimas necessárias para a permanência desses povos e comunidades em seus territórios e com sua identidade cultural preservada (SILVA, 2007).

A ratificação da Convenção nº 169 da OIT no contexto brasileiro, assume destacada importância quando se trata de reconhecimento dos territórios tradicionais e da concepção coletiva da propriedade, que “incluiu uma totalidade que diz respeito: as formas de ocupação e uso da terra e dos recursos naturais (item 2 do art. 13); às culturas e valores vinculados a essa terra ou territórios (item 1 do art. 13); ao direito sobre os recursos naturais existentes (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 47).

Em outras palavras, a Convenção nº 169 da OIT “não apenas reforça instrumentos de redefinição da política agrária, mas também favorece a aplicação da política ambiental e de políticas étnicas” (ALMEIDA, 2007, p. 10).

Assim, a Convenção nº 169 da OIT consolida a proteção aos territórios tradicionais em todos os seus aspectos, incluindo o reconhecimento dos direitos de propriedade e de posse das terras que tradicionalmente ocupam e das terras não ocupadas que venham sendo utilizadas de forma tradicionais, nos termos do artigo 14:

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.
3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados (BRASIL, 2019a, n.p).

Nesse aspecto, Treccani (2015, p. 70) aponta que a “valorização da identidade cultural associada a territorialidade é um dos fundamentos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989”. E é por este motivo que o artigo 13 da Convenção nº 169 da OIT<sup>45</sup> determina que “A utilização do termo ‘*terras*’ nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma” (BRASIL, 2019, n.p.).

Além disso, o sentido que deve ser aplicado ao conceito de território, por força do artigo 13 da Convenção nº 169 da OIT, que estabelece que os governos devem respeitar a importância da relação entre terra e/ou território e as culturas e valores espirituais dos povos interessados, especialmente no que tange aos aspectos coletivos dessa relação, é abrangente, pois considera a “[...] a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma” (BRASIL, 2019a, n.p.).

No campo internacional, o Sistema Interamericano é considerado um mecanismo importante que assegura proteção dos direitos territoriais e coletivos de povos indígenas e afrodescendentes, estes últimos passíveis de serem identificadas como “tribais”<sup>46</sup>.

A jurisprudência vem se pautando em aspectos culturais e na relação especial que estes grupos estabelecem com seus territórios e, em vista disso, adota de uma interpretação progressiva ao direito à propriedade, previsto no art. 21 da CADH, que desloca o conteúdo habitual desse direito, de um viés tipicamente individual para um direito exercido coletivamente (DULITZKY, 2011) e, no Brasil, por força da Convenção 169 nº da OIT e do Decreto nº 6.040/2007, abrange as demais comunidades tradicionais, e que estão abarcadas no conceito de “povos tribais”.

Moreira (2017, p. 213) evidencia os esforços dos sistemas de direitos humanos “para o reconhecimento e aceitação dos direitos territoriais coletivos no contexto latino-americano, os quais, reiteradamente, são sombreados pelo individualismo”.

---

<sup>45</sup> Artigo 13 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação; 2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma (BRASIL, 2019a).

<sup>46</sup> Conforme visto, a Corte Interamericana, já se manifestou nos casos *Moiwana* e *Saramaka*, ambos contra o Estado do Suriname, que a jurisprudência referente aos povos indígenas também se aplicam às comunidades rurais afrodescendentes, denominadas de comunidades tribais, de acordo com a terminologia da Convenção 169 da OIT, e, portanto, se reconheceu a estas comunidades o direito à propriedade comunal, mediante o “reconhecimento de certos elementos culturais dos povos indígenas, de determinadas relações especiais com a terra e de formas específicas de organização da comunidade” (DULITZKY, 2011, p. 65).

Assim, da análise dos casos apreciados pela CorteIDH e do posicionamento por ela assumido, a autora afirma que estaríamos diante de verdadeira mudança em relação ao conceito de propriedade privada moderna (idem). De fato, segundo Silva e Rivas (2014, p. 305), o “[...] desenvolvimento de conceitos multiculturais inerentes centra-se no direito à propriedade (artigo 21 da Convenção), intimamente relacionado com o vínculo cultural e espiritual que une os povos indígenas e tribais com os territórios que reclamam”.

Portanto, segundo Moreira (2017), as decisões da CorteIDH demonstram a existência de uma transição dos direitos humanos em direção à afirmação de direitos territoriais coletivos, baseada na ruptura com o conceito de propriedade moderna, exclusiva, absoluta e individualizada, sendo “importante compreendermos a afirmação destas relações coletivas com o território no contexto latino-americano de reconhecimento de Estados Plurais e decoloniais, nos quais a relação com a terra/território é ressignificada, assim como a relação com a natureza” (MOREIRA, 2017, p. 214).

É relevante realçar, conforme fez Dulitzky (2011), que os casos territoriais apresentados à CorteIDH são representativos da falta de reconhecimento legal ou de proteção efetiva que os Estados nacionais dispensam aos territórios tradicionais, ou seja, são representativos dos problemas sistêmicos gerados em um contexto de racismo estrutural e não apenas daquelas comunidades que efetivamente alcançaram o sistema interamericano, como afirma o autor. Portanto, se trata de uma “uma manifestação da discriminação estrutural e da profunda marginalização social das quais os indígenas e afrodescendentes são vítimas” (DULITZKY, 2011, p. 106).

A abordagem das decisões da CorteIDH será feita no Capítulo 4, no entanto, entende-se que este registro é importante, pois parte-se do pressuposto de que a noção de território adotada pelo sistema jurídico brasileiro, e corroborado pelas decisões interamericanas, está envolta por fatores étnicos, afirmativos e identitários, intrinsecamente relacionados à questão racial.

Observa-se que no Brasil estes grupos sociais foram historicamente privados de diversos direitos e que as políticas fundiárias há pouco tempo passaram a dedicar atenção a eles, revelando que posturas omissivas ou comissivas do Estado que dificultam, impedem ou negam o direito fundamental destas comunidades de terem garantidos os seus direitos coletivos territoriais.

Por fim, destaca-se que estes sujeitos sociais “emergem para além de entidades ambientalistas ou de defesa ecológica, abrangendo sobretudo organizações locais” (ALMEIDA, 2004, p. 22).

Desse modo, é imperioso localizar a questão ambiental na definição das políticas fundiárias voltadas às comunidades tradicionais na Amazônia, para que se possa compreender o contexto de criação das modalidades de regularização fundiária dos assentamentos coletivos que são objeto de estudo nesta tese.

### **3.2 QUESTÃO AMBIENTAL NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS E FUNDIÁRIAS VOLTADAS ÀS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA**

Um dos aspectos que se relaciona com os territórios tradicionais e as políticas de reconhecimento e regularização, e, conseqüentemente, tratam dos chamados Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, é a relação de interdependência que as comunidades tradicionais mantêm com o meio ambiente e os recursos naturais, dentro da concepção de território apresentada na seção anterior.

E essa é uma vinculação que, consoante Souza Filho (2017), sempre esteve presente nas reivindicações dos povos indígenas e fortaleceu a luta das comunidades tradicionais da Amazônia, incluindo, além dos próprios indígenas, os “quilombolas, extrativistas vegetais, pescadores, camponeses, todos [que] viviam, e vivem, em relativa harmonia com a natureza” (SOUZA FILHO, 2017, p. 2017).

Com o avanço dessa consciência ambiental, afirma Souza Filho (2017), os povos ganharam como aliados, além da própria natureza, alguns defensores ambientais que, em dado momento, passaram a pedir que os povos tradicionais fossem retirados de suas terras para que não houvesse interferência humana na natureza.

Essa postura era contraditória e claramente ignorava o fato de que “as terras ocupadas por povos tradicionais que produzem sua subsistência em harmonia com a natureza, que conhecem e dominam, em geral, são muito mais protegidas do que as terras de exclusiva proteção ambiental, sujeitas à caça, coleta e extrativismo ilegais” (SOUZA FILHO, 2017, p. 207-208).

O território das comunidades tradicionais, conforme ensinado por Diegues (2008, p. 86), diferentemente das sociedades urbanizadas, “é *descontínuo*, marcado por vazios aparentes (terras em pousio, áreas de estuário que são usadas para a pesca somente em algumas estações do ano)”. Isso levou autoridades da conservação a considerá-los como áreas não utilizadas e declará-los parte das unidades de conservação, situação que gera conflitos entre comunidades tradicionais e as autoridades conservacionistas (*idem*).

Arruda (1999) explica que esse modelo de conservação, baseado na destinação de áreas para a contemplação, sem a interferência humana e que privaram comunidades de seus territórios, foi idealizado nos Estados Unidos, se expandiu para o Canadá e em seguida para os países europeus.

Trata-se de uma concepção de área protegida, cujo objetivo era resguardar a vida selvagem (*wilderness*) ameaçada pelo avanço da civilização urbano-industrial. Em pouco tempo, esse modelo se consolidou “como um padrão mundial, principalmente a partir da década de 60 quando o número e a extensão das áreas protegidas ampliaram-se enormemente em todo o mundo” (ARRUDA, 1999, p. 83).

Diegues (2008), ao avaliar o período de maior criação de unidades de conservação no Brasil, que ocorreu entre os anos de 1970 e 1986, ou seja, em plena vigência do regime militar, destacou que “a criação dessas unidades era feita de cima para baixo, sem consultar as regiões envolvidas, ou as populações afetadas em seu modo de vida pelas restrições que lhes eram impostas quanto ao uso dos recursos naturais” (DIEGUES, 2008, p. 118).

Portanto, durante muito tempo as comunidades tradicionais não tiveram possibilidade de interferir nos processos de criação destes espaços protegidos, principalmente porque o Estado desconsiderava ou desconhecia a importância das comunidades para a preservação da floresta.

Segundo Santilli (2005), um dos principais marcos do ambientalismo internacional, mas com grandes repercussões internas<sup>47</sup>, foi a Conferência de Meio Ambiente das Nações Unidas

---

<sup>47</sup> Segundo a autora, nesse período histórico, foram editadas leis ambientais com orientação conservacionista, voltada para a proteção de ecossistemas e espécies, mas sem uma dimensão social claramente incorporada. Santilli (2005) destaca que a criação do primeiro órgão brasileiro de meio ambiente, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), ocorreu logo após a Conferência de Estocolmo, em 1973, pelo Decreto nº 73.030; e a edição da Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu os princípios e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), tratando o meio ambiente de forma sistêmica, já que até então a disciplina jurídica dos bens ambientais era feita de forma isolada e desarticulada através de instrumentos jurídicos separados como o Código de Águas, Código Florestal, Lei de Proteção à Fauna, por exemplo. Essa legislação também tornou obrigatórios a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e conferiu legitimidade ao Ministério Público para promover a responsabilidade civil e criminal por danos ambientais, embora só em 1985 o Ministério Público tenha passado a contar com um instrumento processual eficiente para responsabilizar civilmente os autores de danos ambientais, com a edição da Lei nº 7.347/1985, que cria a ação civil pública. Ainda na década de 1980, a autora destaca a edição da Lei nº 6.803/1980, que dispõe sobre o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição; Lei nº 6.902/1981, que dispõe sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental; Lei nº 7.643/1987, que proíbe a pesca de cetáceos nas águas jurisdicionais brasileiras; Lei nº 7.679/88, que proíbe a pesca em períodos de reprodução; e a Lei nº 7.802/1989, que regula o uso de agrotóxicos. Para a autora, as leis desse período davam ênfase ao controle e à repressão de práticas lesivas ao meio ambiente, proibindo a pesca de baleias, a pesca em períodos de reprodução, restringindo o uso de agrotóxicos, proibindo determinadas atividades em áreas críticas de poluição, etc; e que somente a partir dos anos 90 e 2000 foram editadas leis socioambientais, que rompem a orientação do período anterior e preveem mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais, e não apenas de repressão a determinadas condutas e atividades, tais como a Lei nº 9.433/1997 (que institui o Sistema Nacional de



em Estocolmo (Suécia), realizada pela ONU em 1972, cujos resultados formais foram a “Declaração sobre o Ambiente Urbano”, conhecida como “Declaração de Estocolmo”, e a instauração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma).

Souza Filho (2017) destaca que a Conferência de Estocolmo representou uma procura por formas de integrar a natureza aos sistemas legais, sobretudo porque a criação de Unidades de Conservação e outros mecanismos jurídicos de maior eficácia jurídica mantêm a natureza como objeto de um direito coletivo que se assemelha com o reivindicado direito coletivo dos povos indígenas latino-americanos.

Por outro lado, Diegues (2008) aponta que foi a ação concreta de movimentos sociais identitários e articulados na Amazônia que possibilitou a criação de modelos de conservação alternativos aos modelos desenvolvidos pelo Estado, cujo pressuposto fundamental é a combinação da proteção da natureza com a existência de comunidades tradicionais:

O ponto de partida para experiências de outros modelos de conservação no Brasil foi dado, não por instituições governamentais ou universitárias mas pelos movimentos sociais, em particular, dos povos indígenas, dos seringueiros amazônicos, dos pescadores artesanais e outros povos tradicionais, propondo alternativas práticas à conservação excludente tais como as reservas extrativistas florestais e marinhas, as reservas de desenvolvimento sustentável, as experiências de manejo sustentável nos lagos da Amazônia, entre outras. Essas práticas podem e devem combinar unidades de proteção integral como parques nacionais em áreas desabitadas, com unidades de proteção de uso sustentável, formando mosaicos (DIEGUES, 2008, p. 177).

Foi na década de 80, segundo Diegues (2004), que uma nova tendência de conservação, denominada de *ecologia social* ou *ecologia dos movimentos sociais*, começou a ser formatada a partir do reconhecimento de que os modelos de conservação baseados em parques nacionais e áreas protegidas de uso indireto não funcionou.

Além de argumentos de ordem política, cultural e ecológica, sob o ponto de vista ético, destacou-se “ser injusto expulsar comunidades que vivem nas áreas de floresta há tantas gerações e que, dado o seu modo de vida e uso tradicional dos recursos naturais, são responsáveis pela qualidade dos habitats transformados em áreas protegidas” (DIEGUES, 2004, p. 12).

Foi também neste período, ou seja, segunda metade dos anos 80, através das articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista, que se lançou as bases para a constituição do que Santilli (2005) denominou de socioambientalismo brasileiro, cujo surgimento “pode ser identificado com o processo histórico de redemocratização do país,

---

Recursos Hídricos) e a Lei nº 9.985/2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) (SANTILLI, 2005).

iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988, e a realização de eleições presidenciais diretas, em 1989” (SANTILLI, 2005, p. 12).

Ainda na década de 80, mais precisamente no ano de 1987, foi divulgado o Relatório das Nações Unidas intitulado “Nosso Futuro Comum”, coordenado por Gro Brundtland, diretora da Organização Mundial de Saúde (OMS) e então primeira-ministra da Noruega, conhecido como “Relatório Brundtland”.

Esse documento é um marco do ambientalismo mundial com importantes repercussões sobre o ambientalismo brasileiro, sendo o primeiro documento internacional a utilizar e defender o conceito de “desenvolvimento sustentável”, além de denunciar a aceleração da devastação ambiental e o risco do exaurimento dos recursos ambientais necessários para a sobrevivência das futuras gerações (SANTILLI, 2005).

O conceito de “desenvolvimento sustentável” apresentado no Relatório Brundtland “já incorporava não só o componente ambiental como também o componente social do desenvolvimento. Ou seja, o desenvolvimento deveria ser não só ambientalmente sustentável como também socialmente sustentável e economicamente viável” (SANTILLI, 2005, p. 12).

A construção desse conceito, portanto, teria coincidido historicamente “com o apoio nacional e internacional ao movimento dos povos da floresta (índios e seringueiros) pela conservação da floresta amazônica e sua articulação com a conservação ambiental” (SANTILLI, 2005, p. 12).

Estes fatos históricos demonstram que já nas décadas de 80 e 90 ocorreu uma mudança em relação à racionalidade conservacionista ambiental implementada no Brasil nas décadas anteriores, bem como o reconhecimento da existência de grupos sociais como os seringueiros, as quebradeiras de coco, os castanheiros, os açazeiros, dentre outros, então encobertos pelo direito e, por isso, desconsiderados na elaboração das políticas públicas ambientais (SHIRAIISHI NETO, 2014b).

Todavia, o modo como estes grupos foram tratados nos dispositivos ambientais que disciplinam a relação entre sociedade e natureza, de forma utilitarista, muitas vezes tidos como guardiães da floresta, gerou diversos problemas, que muitas vezes foram dirimidos exclusivamente em prol da natureza, revisitando-se, portanto, a “ideia dominante de séculos passados sobre o *mito da natureza intocada*” (SHIRAIISHI NETO, 2014b, p. 304).

Enquanto se viu, de um lado, uma mudança do paradigma conservacionista para o paradigma socioambiental, reconhecendo a importância de comunidades tradicionais para o meio ambiente, por outro lado, a mesma legislação ambiental ainda tratou as comunidades

como “inimigas” da natureza, gerando conflitos entre as comunidades e os agentes estatais dos órgãos ambientais.

Apesar disso, é importante ressaltar, como destacou Arruda (1999), que muito embora exista certa hegemonia na política conservacionista nacional e nas legislações ambientais, a abertura para a presença de comunidades tradicionais e o uso e gozo dos recursos naturais, materializada na criação de espaços especiais, que permitem aliar a preservação da natureza e a reprodução social, econômica, cultural, religiosa e material destes grupos, tais como a criação das reservas extrativistas, o reconhecimento de terras de quilombo e as propostas de criação de modalidades de áreas de conservação de múltiplos usos, definidos em planos de manejo, seria fruto da organização das comunidades tradicionais.

De forma geral, essa abertura permite deslocar o utilitarismo das legislações ambientais e superar a ideia de que as comunidades tradicionais são meros “guardiães da floresta” ou “fazendeiros ambientais” (ALMEIDA, 2004, p. 26).

E aqui reside a importância da “Aliança dos Povos da Floresta”, que, liderados por Chico Mendes, seringueiro e militante sindical, criador do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), defendia o modo de vida das comunidades tradicionais amazônicas, cuja continuidade dependia da conservação da floresta e estava ameaçado pelo modelo predatório de exploração de recursos naturais (SANTILLI, 2005).

Para Almeida (2007), a incorporação do termo “natureza” ao discurso e aos atos desses sujeitos sociais, denominadas genericamente de comunidades tradicionais, recoloca no debate público a própria noção de “natureza”, que passa a compreender “diversas práticas de preservação dos recursos naturais apoiadas em uma consciência ambiental aguda, e pela oposição manifesta dos movimentos sociais a interesses de empreendimentos econômicos predatórios” (ALMEIDA, 2007, p. 12).

Fica evidente que a conservação da natureza ganha uma nova dimensão com as reivindicações das comunidades tradicionais, que a incorporam nos seus discursos como uma forma de proteção dos seus modos de vida e de seus territórios, demonstrando, de acordo com Souza Filho (2017), a diferença entre os direitos reclamados pelos povos tradicionais e os chamados direitos de proteção ambiental.

Souza Filho (2017) explica que as propostas de proteção da natureza excluem o ser humano, e conseqüentemente são contrárias às comunidades tradicionais porque não as considera como um fator importante ao meio ambiente, mas como um fator de degradação e devastação, reafirmando, assim, o caráter devastador da modernidade e mantendo a ideia moderna da separação homem/natureza.

“Isto é, ao reafirmar a separação não consegue imaginar formas de conciliação cultural entre ser humano e natureza e, por consequência, não acreditam ou não querem produzir mudanças do modo de produção capitalista” (SOUZA FILHO, 2017, p. 209-210).

A Constituição de 1988 tem um papel importante na superação desse paradigma. Em primeiro lugar porque “representou um marco e um grande avanço na proteção jurídica ao meio ambiente” (SANTILLI, 2005, p. 20); e, em segundo lugar, porque adotou “o paradigma do multiculturalismo, ao reconhecer direitos territoriais e culturais aos povos indígenas, quilombolas e a outras populações tradicionais e ao romper com o modelo assimilacionista e homogeneizador” (SANTILLI, 2005, p. 51), que passa inclusive a influenciar a edição das legislações infraconstitucionais a partir dos anos 90.

Outro fato importante ocorrido nos anos 90 foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada pela ONU na cidade do Rio de Janeiro em 1992, conhecida como ECO-92. Trata-se de um marco no ambientalismo internacional e nacional que contribuiu, por meio de documentos internacionais, para a incorporação de conceitos socioambientais e da concepção do novo paradigma do desenvolvimento sustentável, além de serem responsáveis por contribuir com a formulação de políticas públicas sociais e ambientais em todo o mundo (SANTILLI, 2005).

Fortemente marcada por este contexto histórico nacional e internacional, pela aliança entre os movimentos dos seringueiros e o movimento ambientalista, além da repercussão mundial do assassinato de Chico Mendes, no final dos anos 80, principal líder ambientalista desse período, a década de 90 também é caracterizada pela criação das primeiras reservas extrativistas<sup>48</sup> (SANTILLI, 2005).

Já nos anos 2000, a edição da Lei nº 9.985, “que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, também incluiu a reserva extrativista entre as categorias de unidades de conservação de uso sustentável, destinada a populações extrativistas tradicionais” (SANTILLI, 2005, p. 16).

Shiraishi Neto (2014b) destaca que a associação de seringueiros e castanheiros da Amazônia proporcionou o acesso às políticas ambientais que envolviam território, créditos e participação, em condições objetivas, que apesar de não serem estruturalmente favoráveis, mas mesmo durante o período em que o processo de reforma agrária se encontrava totalmente

---

<sup>48</sup> “O Decreto nº 98.863, de 23/1/90, criou a Reserva extrativista do Alto Juruá, com meio milhão de hectares (506.186 ha.), no Acre. Logo depois, em 15/3/90, foram criadas mais três reservas extrativistas: Chico Mendes, no Acre, com 970.570 ha, Rio Cajari, no Amapá, com 481.650 ha, e Rio Ouro Preto, em Rondônia, com 204.583 ha” (SANTILLI, 2005, p. 16).

paralisado, e na ausência de uma lei para regulamentá-la, esses grupos conseguiram a incorporação da proposta do modelo de reserva extrativista e a sua criação em diversos estados (SHIRAISHI NETO, 2014b).

A implementação destes espaços não segue sem desafios. Shiraishi Neto (2005, n.p.), afirma que “a observação empírica das situações relativas aos processos de reconhecimento de direito desses grupos sociais tem evidenciado dificuldades jurídicas operacionais, que tem sua origem na natureza das demandas, as quais, por sua vez, são múltiplas”, pois, como observado pelo autor, “o mesmo modelo de unidade de conservação é imposto para todas as situações que envolvem comunidades tradicionais que se dedicam a atividade extrativista, abstraindo suas particularidades” (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 30).

Muitos conflitos existentes entre as comunidades tradicionais e o Estado em áreas de unidades de conservação, sejam elas de proteção integral e uso sustentável, estão ligados às limitações impostas pelos modelos adotados em determinados territórios, que promoveram uma “seleção” de grupos “privilegiados” que poderiam permanecer nestes espaços, pois “exerciam atividades menos impactantes ao meio e aqueles que detinham conhecimento etnoecológico, considerado muito útil para a conservação da biodiversidade” (VIANNA, 2008, p. 46), que acabou por importar uma visão estática das comunidades que vivem nestes locais e a adoção da terminologia “populações tradicionais” (VIANNA, 2008).

A ausência de um diálogo com as comunidades pode estar na gênese dos problemas apontados. Contudo, apesar da pertinência das críticas apresentadas, os instrumentos jurídicos criados, embora inadequados para determinadas situações, representaram um avanço no debate da questão ambiental e do reconhecimento de direitos territoriais para diversas comunidades tradicionais da Amazônia.

Ressalta-se que a criação das reservas “foi norteadada justamente pelo reconhecimento, pelo ordenamento jurídico, da essencialidade do território para as populações tradicionais, e de sua importância para a própria construção da identidade coletiva dos mesmos” (SANTILLI, 2005, p. 94).

Essa abordagem vai orientar a criação de outras modalidades de instrumentos jurídicos que reconhecem os territórios tradicionais em favor das comunidades, que passam a ser denominados Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados e serão apresentados na próxima seção deste capítulo.

### **3.3 CATEGORIAS FUNDIÁRIAS ESPECIAIS PARA RECONHECIMENTO E REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS EM ÁREA DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL**

Os Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados foram criados, primordialmente, para atender as demandas dos movimentos sociais e de comunidades tradicionais da Amazônia, que reivindicavam do Estado brasileiro categorias fundiárias que respeitassem os modos de vida tradicionais e, como consequência, resguardassem a posse e ocupação coletiva de territórios, bem como possibilitassem a proteção ambiental de áreas cuja preservação é essencial à reprodução social, econômica e cultural dos grupos socialmente diferenciados que vivem nestes espaços.

Diferentemente dos Projetos de Assentamentos Convencionais, orientados pela lógica clássica de reforma agrária adotada no Brasil, ou seja, que implicam na “conversão de um latifúndio, de uma grande área de terra improdutivo, em um lugar de produção e vida para dezenas, centenas de famílias” (SAUER, 2005, p. 60), portanto, destinado aos trabalhadores e trabalhadoras rurais sem-terra, agricultores familiares e posseiros.

Os Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados não se ocupam em assentar famílias em áreas improdutivas ocupadas pelo grande latifúndio. Mas “reconhecer os apossamentos coletivos de grupos tradicionais que já ocupavam as áreas, mesmo que o Estado se mantenha como titular dessas” (MONTEIRO; VASCONCELOS; TRECCANI, 2019, p. 47) ou também de comunidades que se formaram espontaneamente, ou que, por incentivo do Estado, foram formadas, e que desenvolvem atividades extrativas ou de agricultura familiar, bem como manejo florestal comunitário, forma comunitária, sustentável e de baixo impacto ambiental, estabelecem conexões com estes espaços.

Essa modalidade de projeto de assentamento está dividida em três categorias: os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), os Projetos de Assentamento Florestal (PAF).

Além deles, ainda existem as Florestas Nacionais (FLONA), as Áreas de Proteção Ambiental (APA), as Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que são modalidades de unidades de conservação de uso sustentável.

Um aspecto em comum entre estas modalidades diz respeito à titularidade das áreas ocupadas pelas comunidades tradicionais. Nas modalidades de assentamentos diferenciados, PAE, PDS, PAF, a área é de domínio público e uso coletivo dos recursos naturais existentes em seu perímetro, sem previsão de titulação definitiva individual ou coletiva.

Nas unidades de conservação, em regra, o domínio dessas áreas permanece público, com uso coletivo dos recursos naturais existentes em seu perímetro, sem previsão de titulação definitiva individual ou coletiva e a outorga de uso mediante Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), individual ou coletivo. É o caso das FLONAs e RESEX. Já nas APAs e RDS é permitida a presença de propriedades particulares.

No caso dos povos indígenas a área também permanece pública, mas o usufruto dos territórios e dos recursos naturais é exclusivo; já nos territórios quilombolas as áreas são de domínio privado com titulação coletiva e definitiva, em ambas não é permitida a permanência de propriedades individuais dentro dos limites dos territórios.

No entanto, a propriedade quilombola e as terras indígenas, não serão abordadas, pois não fazem parte do escopo desta pesquisa, haja vista que possuem regramento e natureza jurídica específicos, incluindo expressa previsão constitucional de garantia dos direitos territoriais<sup>49</sup>.

Benatti (2011, p. 101) menciona que “no Brasil, a titularidade das áreas ocupadas pelas populações tradicionais está ligada a sua origem, se é um bem público ou privado”, mas também ao sujeito social envolvido, ou seja, indígena, quilombola ou comunidades tradicionais, bem como à forma de apossamento. A partir da definição destes elementos, pode-se identificar o instrumento jurídico adequado para reconhecer o direito ao território dos grupos sociais envolvidos.

No caso dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados a lei determina que as terras permaneçam no domínio do Estado, enquanto o uso e o manejo dos recursos naturais sejam feitos pelas comunidades com administração compartilhada com o poder público (BENATTI, 2011, 2002) e, a depender da modalidade selecionada, pode-se ter maior ou menor autonomia de uso e manejo do território.

As comunidades podem escolher a categoria jurídica mais apropriada para regularizar as suas terras. A “[...] definição de como se dará a regularização da terra – se de forma individual (familiar) ou coletiva (familiar e comum) – depende da opção escolhida pelo grupo social que será beneficiado pelo reconhecimento à terra” (BENATTI, 2018, p. 210), podendo o grupo

---

<sup>49</sup> A esse respeito, Moreira (2017) explica que a luta dos povos indígenas e, de certa forma, das comunidades quilombolas, apesar das dificuldades enfrentadas, são mais visíveis quando comparadas às demais comunidades tradicionais, uma vez que aquelas já alcançaram um nível de reconhecimento estável em relação à sua existência, em termos mais amplos, tanto no contexto jurídico-político nacional, como internacional, enquanto “as comunidades tradicionais são acometidas, de forma mais incisiva e reiterada, por processos de negação de sua existência. Não raras vezes são tratados como grupos que “agora resolveram aparecer” (MOREIRA, 2017, p. 40-41).

decidir entre quilombo, PAE, PDS, PAF, RESEX e RDS ou projeto de assentamento individual (idem).

Além disso, em geral, o reconhecimento e a regularização fundiária dos assentamentos coletivos das comunidades tradicionais deve considerar: “a) a integridade ecológica do conjunto de ambientes naturais (solo, cobertura vegetal e recursos hídricos); b) os diferentes padrões de agricultura e manejo da floresta, ou seja, a forma de assentamento e uso dos recursos; c) a organização familiar e social do grupo” (BENATTI, 2018, p. 210).

Estes elementos são os pressupostos norteadores que caracterizam as comunidades tradicionais e, como consequência, as autorizam a escolher, dentre as modalidades jurídicas disponíveis para regularização dos seus territórios coletivos, àquela que melhor se adequa à sua realidade social, cultural, econômica e territorial.

Nas próximas páginas serão apresentadas as categorias fundiárias, previstas no âmbito da legislação federal, criadas com a finalidade de reconhecer e regularizar os territórios coletivos das comunidades tradicionais na Amazônia, seja no âmbito da política ambiental com as categorias de unidades de conservação de Uso Sustentável (FLONA, APA, RESEX e RDS), como da política fundiária com os Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (PAE, PDS e PAF), onde se instituem legalmente mecanismos de reconhecimento do uso dos recursos naturais e do território em regime comum e coletivo.

### 3.3.1 Unidades de Conservação de Uso Sustentável: Floresta Nacional (FLONA), Área de Proteção Ambiental (APA), Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS)

As Florestas Nacionais (FLONA)<sup>50</sup>, Áreas de Proteção Ambiental (APA)<sup>51</sup>, Reservas Extrativistas (RESEX)<sup>52</sup> e as Reservas do Desenvolvimento Sustentável (RDS) são categorias do grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável<sup>53</sup>, cujo objetivo básico é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”<sup>54</sup> (BRASIL, 2000).

---

<sup>50</sup> Art. 14, incisos III da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

<sup>50</sup> Art. 14, incisos IV e VI e art. 15 da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000.

<sup>51</sup> Art. 8º da Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.

<sup>52</sup> Art. 18 da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000.

<sup>53</sup> Art. 14, incisos IV e VI da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000.

<sup>54</sup> Art. 7º, § 2º da Lei nº. 9.985/2000.



No Brasil, o desenvolvimento de uma política ambiental melhor estruturada surgiu entre as décadas de 1930 e 40, quando surgiu um conjunto de legislação de proteção ambiental e um número expressivo de ações de criação de unidades de conservação, onde, invariavelmente, a propriedade da terra deveria ser exclusivamente do Poder Público, independentemente se a criação da unidade de conservação era feita sobre terras devolutas ou de particulares, para a qual se previa a obrigatoriedade da desapropriação (VIANNA, 2008).

O principal expediente utilizado na criação de grande parte das unidades de conservação no país foi “os decretos presidenciais, exclusivamente baseados nas propostas dos órgãos de tutela. [que] Se por um lado, esse procedimento garante certa agilidade, necessária para a proteção das áreas ameaçadas, por outro, denota uma atitude autocrática” (VIANNA, 2008, p. 172), ou seja, elaborados sem preocupação com as comunidades tradicionais que viviam na área.

Nessa lógica, foram criadas as Florestas Nacionais (FLONAs), inicialmente regulamentadas pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal). Segundo Vianna (2008, p. 168), “Com ele, categorias de unidade de conservação já existentes são reconhecidas e outras são criadas”, definindo floresta nacional, estadual e municipal, parque nacional, estadual e municipal e reservas biológicas (idem).

Até a edição da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), esta modalidade, que foi inicialmente regulamentada pelo Código Florestal de 1965, não permitia a permanência das comunidades tradicionais em seu interior. Assim, com a promulgação da Lei do SNUC, as FLONAs foram integradas à modalidade de Ucs de uso sustentável, retirando a restrição anteriormente imposta pelo Código Florestal e passando a admitir a presença de comunidades tradicionais que já se encontravam nestas áreas no momento da sua criação.

As FLONAS estão atualmente categorizadas como unidades de conservação de uso sustentável, cujo objetivo é garantir o uso sustentável dos recursos naturais e a pesquisa científica.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

[...]

III – Floresta Nacional;

Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. (Regulamento) (BRASIL, 2000, n.p.).

As áreas dentro das unidades de conservação são de domínio público, obrigando-se a desapropriação das áreas de particulares incluídas em seus limites, sendo permitida a existência de comunidades tradicionais que já a habitavam no momento de sua criação.

Permite-se a visitação pública e a pesquisa científica, desde que em conformidade com o órgão responsável pela sua administração, que no caso das FLONAS federais é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO):

Art. 17 [...]

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento (BRASIL, 2000, n.p.).

As FLONAS possuem um conselho consultivo, presidido pelo órgão responsável pela sua administração, que deve ser composto por órgãos públicos, organizações da sociedade civil, por comunidades tradicionais, nos casos em que, no momento da sua criação, já residiam no local. Além disso, podem ser criadas no âmbito estadual e municipal, que devem prever na sua estrutura órgão estadual e municipal responsável pela sua administração:

Art. 17 [...]

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal (BRASIL, 2000, n.p.).

Destaca-se que as unidades de conservação de uso sustentável têm como objetivo principal “abrigar populações tradicionais e proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, as Florestas Nacionais também admitem a presença de populações tradicionais residentes” (SANTILLI, 2005, p. 82), que têm o direito de serem representadas nos Conselhos Consultivos (SANTILLI, 2005), que garantam a sua participação. Além disso, as FLONAS mantêm a natureza pública das terras, proibindo a existência de propriedades privadas em seu interior.

Em 1981, por meio da Lei nº 6.902, de 27 de abril, foi criada a Área de Proteção Ambiental, categoria de unidade de conservação federal, que introduziu a “possibilidade de a

propriedade das terras continuar a ser de particulares, sob regulação e controle das atividades econômicas desenvolvidas no seu interior” (VIANNA, 2008, p. 173), cuja competência é o INCRA, ou órgão equivalente no âmbito estadual, podendo atuar isoladamente ou em conjunto e, ainda, mediante convênio com outras entidades (BRASIL, 1981a):

Art. 8º - O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:

[...]

§ 1º - O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, ou órgão equivalente no âmbito estadual, em conjunto ou isoladamente, ou mediante convênio com outras entidades, fiscalizará e supervisionará as Áreas de Proteção Ambiental (BRASIL, 1981a, n.p.).

Como consequência, as APAs são consideradas “a primeira categoria de unidade de conservação que permite a presença humana em seu interior não só para desenvolver pesquisa científica ou atividades de lazer”, bem como o manejo e o uso direto dos recursos (VIANNA, 2008, p. 173).

Os arts. 14, inciso I c/c art. 15 da Lei nº. 9.985/2000 que regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), listam as APAS dentre as categorias de unidades de conservação do grupo de uso sustentável, autorizando a presença humana e existência de propriedades em seu interior:

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I – **Área de Proteção Ambiental;**

[...]

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um **certo grau de ocupação humana**, dotada de **atributos** abióticos, bióticos, estéticos ou culturais **especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas**, e tem como objetivos básicos **proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.**(Regulamento)

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por **terras públicas ou privadas** (BRASIL, 2000, n.p., grifo nosso).

Nos termos da referida lei, pode-se ainda, respeitando-se os limites estabelecidos pela Constituição Federal, limitar a utilização da propriedade privada dentro destes espaços, que deve possuir um Conselho presidido pelo órgão responsável pela sua administração e composto por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e da população residente.

Além disso, a Lei nº 9.985/2000 estabelece que o órgão gestor da unidade é responsável por estabelecer as condições para pesquisa científica e visitas públicas nas APAS criadas em áreas sob domínio público, enquanto nas áreas privadas essa atribuição cabe ao proprietário, que deve observar as exigências e restrições legais:

Art. 15 [...]

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e **restrições para a utilização de uma propriedade privada** localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei (BRASIL, 2000, n.p., grifo nosso).

No caso das APAS federais o órgão responsável por sua administração e fiscalização é o ICMBIO. Como visto, a APA permite a presença humana no seu interior, bem como a existência de propriedades privadas que, no entanto, estarão limitadas de acordo com as restrições previstas constitucional e legalmente, diante das características destes espaços como especialmente protegidos.

No final da década de 1980, foram criadas as Reservas Extrativistas (RESEX), conforme previsão do art. 9º, inciso VI da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, regulamentadas pelo Decreto nº 98.879, de 25 de janeiro de 1990 e, assim como as APAs, é uma categoria de manejo de unidade de conservação que permite o uso direto dos recursos naturais, assim como a ocupação humana em seu interior (VIANNA, 2008).

Na Amazônia, as RESEX tiveram sua maior incidência no Acre, onde a reforma agrária teve grande participação do movimento dos seringueiros sob a liderança de Chico Mendes. Enquanto as RDS tiveram grande importância no Amazonas, onde foram criadas 16 RDS, contabilizando 10.167.869,72ha, segundo dados do Estado do Amazonas<sup>55</sup> (AMAZONAS, s.d).

Nestas modalidades de unidades de conservação, segundo Santilli (2005), as comunidades tradicionais possuem papel e contribuição importantes para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica, e, por isso, é assegurada a participação dessas comunidades na gestão das RESEX's e das RDS, que são “geridas por Conselhos Deliberativos, presididos pelos órgãos responsáveis por sua administração e constituídos de representantes de

<sup>55</sup> Fonte: <http://meioambiente.am.gov.br/rds/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes nas áreas” (SANTILLI, 2005, p. 82).

Analisando a trajetória histórica da criação das RDS e das RESEX's, Santilli (2005) destaca que as RESEX's foram resultado de mobilizações sociais e políticas, cuja gênese se deu no bojo do movimento social dos seringueiros, que tinham por objetivo adequar a reforma agrária nos moldes amazônicos, pautando-se pela defesa do meio ambiente para garantia do território.

Por outro lado, as RDS foram propostas por biólogos, inicialmente, numa perspectiva conservacionista, que visava a proteção do habitat da fauna ameaçada de extinção, mas, ao final, foram propostas às comunidades locais e ribeirinhas parcerias que pretendiam conciliar a conservação ambiental com o desenvolvimento social e a melhoria de suas condições de vida (SANTILLI, 2005).

No que tange à diferença entre a definição jurídica da RESEX e da RDS, as primeiras abarcam exclusivamente as populações extrativistas, enquanto as segundas referem-se apenas às “populações tradicionais”, sem acrescentar o termo “extrativistas”, e, portanto, sem uma preocupação tão centrada nesta atividade (SANTILLI, 2005).

Nota-se, portanto, que apesar do forte apelo ao componente ambiental, ou seja, a conservação da biodiversidade, as RDS's são mais abrangentes, podendo abarcar, além das comunidades extrativistas, outras comunidades tradicionais.

Atualmente a RESEX está disciplinada pelo art. 18 da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000<sup>56</sup>:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma **área utilizada por populações extrativistas tradicionais**, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos **básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade** (BRASIL, 2000, grifo nosso).

As áreas das reservas extrativistas são de domínio público e, conseqüentemente, as áreas particulares devem ser desapropriadas, sendo autorizada apenas a posse e o uso da área às comunidades extrativistas, mediante contrato de concessão real de uso concedido a título

---

<sup>56</sup> A Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, alterou o artigo 9º, inciso VI, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e instituiu como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” (BRASIL, 1989, 1981b, n.p.). A criação e regulamentação das reservas extrativistas foi realizada no ano seguinte com a publicação do Decreto Presidencial nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990, reconhecendo as RESEX como “espaços territoriais destinados à exploração autosustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista” (BRASIL, 1990, n.p.).

gratuito<sup>57</sup>, que deve incluir o Plano de Utilização aprovado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que figura, pelos arts. 4º e 5º do decreto regulamentador, como órgão ambiental fiscalizador, responsável por supervisionar as áreas extrativistas e acompanhar o cumprimento das condições estipuladas na cláusula de rescisão do contrato quando houver quaisquer danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão *inter vivos* (BRASIL, 1990, 2000).

A titularidade coletiva e compartilhada dos recursos naturais existentes nessas áreas é o pressuposto fundamental da criação das reservas extrativistas, cuja inspiração é o modelo das terras indígenas. E, por isso, baseiam-se no conceito de que são bens de domínio da União, evitando-se a sua venda, e de que a transferência do usufruto para os moradores da reserva extrativista, feita por CCDRU, deve ser realizada às entidades representativas de moradores das reservas (SANTILLI, 2005).

Outro aspecto importante, introduzido pela Lei do SNUC, é a garantia da participação das comunidades tradicionais na gestão das Reservas Extrativistas, observadas as disposições do regulamento e do ato de criação da unidade, incluindo a gestão da RESEX, que é feita de forma compartilhada entre o Estado e as comunidades tradicionais residentes na área e que compõem o Conselho Deliberativo da unidade de conservação<sup>58</sup> (BRASIL, 2000), presidido pelo órgão responsável por sua administração, que no caso das reservas extrativistas federais é o ICMBIO<sup>59</sup> (BRASIL, 2000, 2007b).

Além disso, a unidade precisa ter um Plano de Manejo, aprovado pelo Conselho Deliberativo, e onde devem constar as regras de uso dos recursos naturais a serem seguidas pelos residentes da RESEX, bem como a possibilidade de visitação pública (BRASIL, 2000).

É permitida a pesquisa científica, desde que haja prévia autorização do ICMBio e que sejam respeitadas as condições e restrições previstas nas normas que regulamentam a unidade. Por fim, veda-se a exploração de recursos minerais e a caça de animais, podendo-se realizar a exploração comercial de recursos madeireiros, se utilizados em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade<sup>60</sup> (BRASIL, 2000).

---

<sup>57</sup> Artigos 4º e 5º do Decreto nº 98.987/1990 c/c artigos 18 e 23 da Lei nº 9.985/2000.

<sup>58</sup> Artigo 18, § 2º da Lei do SNUC.

<sup>59</sup> Criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, com a finalidade de “executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União” (art. 1º, inc. I) e “executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União” (art. 1º, Inc. II) (BRASIL, 2007b).

<sup>60</sup> Artigo 18, §§ 3º, 4º, 6º e 7º da Lei do SNUC.

As Reservas do Desenvolvimento Sustentável (RDS) foram criadas pela Lei do SNUC, disciplinadas pelo artigo 20, da Lei 9.985/2000, que assim descreve a referida unidade de conservação:

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma **área natural que abriga populações tradicionais**, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e **que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica** (BRASIL, 2000, n.p., grifo nosso).

Além de preservar a natureza, a RDS tem como objetivo, nos termos do § 1º do art. 20 da Lei do SNUC:

[...] assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações (BRASIL, 2000, n.p.).

Apesar das diferenças que possam existir entre as reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, “as definições jurídicas consagradas pela Lei do SNUC promovem tanto a diversidade social quanto a diversidade biológica, e não se pode defender a primazia de um valor sobre o outro, sendo ambos tutelados constitucionalmente” (SANTILLI, 2005, p. 101).

Assim como as RESEX, na questão fundiária, as RDS também são de domínio público, ou seja, o Estado autoriza a posse e uso das áreas e o usufruto dos recursos naturais às comunidades tradicionais residentes, mediante CCDRU<sup>61</sup> e o termo de compromisso firmados com as entidades representativas das comunidades, os quais devem estar de acordo com o Plano de Manejo da área, além de definir as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e os corredores ecológicos<sup>62</sup> (BRASIL, 2000, 2002c).

As áreas particulares que estejam nos limites da unidade de conservação também deverão ser desapropriadas, conforme o § 2º do artigo 20, da Lei do SNUC (BRASIL, 2000), mas diferentemente do que determina a lei em relação às reservas extrativistas, no caso das RDS estas desapropriações somente ocorrerão quando necessário, havendo, portanto, a possibilidade de permanência de propriedades privadas.

---

<sup>61</sup> Art. 23 da Lei do SNUC.

<sup>62</sup> Artigos 20 e 23 da Lei do SNUC c/c artigo 13 do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002 (BRASIL, 2000, 2002c).

As RDS também são geridas por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável pela sua administração, que neste caso é o ICMBIO, e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e pelas comunidades tradicionais residentes na área. O Conselho é responsável por aprovar o Plano de Manejo da Reserva<sup>63</sup> (BRASIL, 2000, 2007b).

Dentre as atividades que podem ser desenvolvidas na RDS, a Lei do SNUC (art. 20, § 5º, incisos I a IV) autoriza a visitação pública, a pesquisa científica voltada à conservação da natureza e a exploração dos componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável, todas mediante ou Plano de Manejo ou autorização do órgão responsável pela administração da unidade, de acordo com as disposições legais.

Portanto, essas modalidades de unidades de conservação permitem a presença humana em seu interior, que poderão, seguidas as regras previstas legalmente, usufruir dos recursos naturais existentes, sem, no entanto, prever alguma possibilidade de titulação definitiva em favor das comunidades que nela residem. Ou seja, permanece titular absoluto destas áreas, podendo inclusive resolver o CCDRU firmado com as comunidades e destinar a área para outras finalidades, diante da oportunidade e conveniência da administração pública. Fato que preocupa a organização destas comunidades.

É incontroverso que estes espaços ocupados por comunidades tradicionais garantem a proteção de áreas de inestimável valor ambiental, social e cultural para o país e, por isso, estão em consonância com a normativa internacional de proteção de povos e comunidades tradicionais, ainda que não preveja a possibilidade de titulação coletiva destes espaços.

### 3.3.2 Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados: Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projetos de Assentamento Florestal (PAF)

De acordo com o art. 82 da Instrução Normativa (IN) nº 99 de dezembro de 2019<sup>64</sup>, são modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados: os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e os Projetos de Assentamento Florestal (PAF) (BRASIL, 2019c).

---

<sup>63</sup> Art. 20, § 4º e § 6º, parte final, da Lei do SNUC.

<sup>64</sup> “Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)” (BRASIL, 2019c).



Atualmente os assentamentos diferenciados estão regulamentados pelo Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018<sup>65</sup>, que, além de descrever cada uma destas modalidades, ainda determina quem são os destinatários desses espaços, destacando que estas categorias são restritas às famílias que já residiam no local:

Art. 10. Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, o processo de seleção será **restrito às famílias que já residam na área**, observadas as vedações constantes do art. 7º.

Parágrafo único. Serão consideradas ambientalmente diferenciadas as seguintes modalidades de projetos:

I – Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE – projeto destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, mediante atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem tradicionalmente a respectiva área;

II – Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS – projeto de interesse social e ecológico destinado às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental; e

III – Projeto de Assentamento Florestal – PAF – projeto destinado ao manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável ao bioma Amazônia (BRASIL, 2018a, n.p., grifo nosso).

Tratam-se de modalidades de assentamentos que visam regularizar coletivamente as comunidades tradicionais e, por isso, privilegiam a exploração de atividades econômicas compatíveis com a proteção do meio ambiente, da natureza e a manutenção da diversidade biológica, como o exemplo “do extrativismo, da agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental, guardadas as especificidades definidas pela legislação para cada uma das modalidades” (TRECCANI; MONTEIRO; VASCONCELOS, 2020, p. 366).

Outra característica desses tipos de assentamento é a dominialidade pública das áreas onde são criados. Por isso, foi prevista a titulação coletiva mediante celebração de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) em favor da associação coletiva que representa as famílias residentes; e a exigência de constituição de personalidade jurídica da comunidade representativa das famílias beneficiárias, que se figura como requisito indispensável para a concessão de direito real de uso (TRECCANI; MONTEIRO; VASCONCELOS, 2020).

Essa obrigação foi prevista nos atos normativos de criação do PAE, PDS e PAF, que descrevem as principais características destes instrumentos de regularização fundiária coletiva, como evidenciado na tabela abaixo:

---

<sup>65</sup> Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 2018a).

Tabela 1 – Atos normativos de criação das modalidades de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

<b>Modalidade</b>	<b>Ato normativo de criação</b>	<b>Destinação</b>
Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)	Portaria/Incra/nº 268, de 23 de outubro de 1996	Será feita mediante concessão de uso, em regime comunal às comunidades que vivem ou venham a viver nestes espaços, cuja forma organizativa pode ser em associações, condomínios ou cooperativas, e que poderão explorar as riquezas extrativas de forma sustentável e economicamente viável, de acordo com a escolha da comunidade (BRASIL, 1996).
Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS)	Portaria/Incra/nº 477, de 04 de novembro de 1999, regulamentada pela Portaria/ INCRA/P nº 1.032, de 25 de outubro de 2000 e modificada pela Portaria/ INCRA nº 1.040, de 11 de dezembro de 2002	Será feita mediante concessão de uso, em regime comunal às comunidades que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental, cuja forma organizativa pode ser em associações, condomínios ou cooperativas, de acordo com a escolha da comunidade (BRASIL, 1999).
Projetos de Assentamento Florestal (PAF)	Portaria INCRA nº. 1.141, de 19 de dezembro de 2003	Será feita por Termo de Concessão de Uso, em regime comunal, de áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte, com destinação feita por Termo de Concessão de Uso, cuja forma organizativa pode ser em associações, condomínios ou cooperativas, de acordo com a escolha da comunidade (BRASIL, 2003a).

Fonte: Elaborada pela autora (2022).

Porém, por força do art. 8º, incisos I e II do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, a Portaria nº 1.258, de 20 de agosto de 2021, declarou expressamente revogados diversos atos normativos de competência do INCRA, incluindo as portarias acima mencionadas. No Anexo I da Portaria nº 1.258/2021 figura uma lista com mais de 60 normas, dentre instruções, normas de execução, notas técnicas e portarias que já estariam tacitamente revogadas (BRASIL, 2019d, 2021a).

Ainda na vigência das portarias de criação dessas modalidades, segundo dados levantados no portal do INCRA<sup>66</sup>, foram criados 560 Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados na Amazônia, abrangendo um total de 15.694.138,8700ha de terras públicas destinadas, que beneficiaram 125.287 famílias:

<sup>66</sup> Os dados mencionados foram acessados em 18 de fevereiro de 2022 no sítio <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. No entanto, referem-se a 31 de dezembro de 2017, data da última atualização feita pela autarquia fundiária. Desde então não houve a atualização destes dados.

Tabela 2 – Quantidade de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados criados na Amazônia até 31/12/2017.

<b>Modalidade</b>	<b>Número</b>	<b>Área (em ha)</b>	<b>Famílias</b>
PAE	428	9.822.134,75	101.983
PDS	108	3.111.555,23	21.593
PAF	24	2.760.448,89	1.711
<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>15.694.138,8700</b>	<b>125.287</b>

Fonte: INCRA, dados sistematizados por Girolamo D. Treccani (2022).

A CCDRU é, de acordo com a IN nº 99/2019, o instrumento de titulação definitiva dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, cujo prazo de vigência é indeterminado, mediante concessão gratuita, podendo ainda ser coletivo ou individual<sup>67</sup> (BRASIL, 2019c).

A revogação das portarias mencionadas na Tabela 1 deixa uma lacuna quanto a forma de organização que deve ser assumida pela comunidade para receber a CCDRU coletiva do território, isso porque, seja na IN nº 99/2019 como no Decreto nº 9.311/2018, não há disposição específica a respeito.

Benatti e Silva (2021) explicam que o ideal é que seja emitido um CCDRU coletivo para a associação e, posteriormente, as famílias que compõem a comunidade tradicional, reconhecida e regulariza na forma de assentamento ambientalmente diferenciado, recebam um Contrato de Concessão de Uso (CCU). Essa medida “garante a segurança fundiária às famílias beneficiadas e impede a transformação da terra em título de propriedade individual” (BENATTI; SILVA, 2021, n.p.).

Essas modalidades de projetos de assentamento, assim como as unidades de conservação (RESEX e RDS), possuem como principal atributo “o regime de uso comunal, por isso a concessão da titulação se dá de forma coletiva para a pessoa jurídica que representa a comunidade” (TRECCANI; MONTEIRO; VASCONCELOS, 2020, p. 366), assegurando a indisponibilidade da área, a proteção ambiental e dos meios de vida das comunidades tradicionais que dependem desses territórios para sua sobrevivência.

No entanto, a IN nº 99/2019 definiu que quando não for possível a emissão da CCDRU, a Superintendência Regional do INCRA responsável deverá providenciar a imediata emissão da CCU, e ainda autoriza a demarcação de parcelas, lotes e áreas de exploração individual a ser realizada pelo INCRA ou diretamente pelas famílias interessadas.

<sup>67</sup> §1º do art. 82 c/c com o art. 84 e 4º, II, “a” da IN nº 99/2019.

Ademais, o CCDRU pode ainda ser rescindida a qualquer tempo, em caso de descumprimento das cláusulas resolutivas<sup>68</sup> (BRASIL, 2019c).

Apesar da legislação falar em CCDRU definitiva, as áreas destinadas aos assentamentos ambientalmente diferenciados permanecem sob o domínio do Estado, que pode, como visto acima, rescindir o Contrato firmado e destinar a área a outra finalidade. Trata-se, desse modo, de uma situação transitória que pode ser alterada pela autoridade pública.

Em relação à definição dos limites entre as terras de cada família, bem como o uso comum dessas áreas, são determinadas pelo acordo comum entre as famílias e a associação, conforme previsto no plano de gestão da unidade (THOMAS *et al.*, 2014). A titulação da terra, no entanto, deve ser coletiva, uma vez que são mantidas públicas sob o usufruto das comunidades (TRECCANI; MONTEIRO; VASCONCELOS, 2020).

Os Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados foram concebidos com a finalidade de contemplar as comunidades que já ocupavam a terra e a usavam de maneira coletivizada e, por isso, são criados em imóveis previamente incorporados ao patrimônio público (TRECCANI; MONTEIRO; VASCONCELOS, 2020).

Em outras palavras, foram criados para atender realidades sociais, cuja ocupação coletiva e preexistente exigia que o Estado previsse categorias fundiárias específicas que, diferentemente das unidades de conservação, possibilitaria maior autonomia das comunidades sobre o território e os usos dos recursos naturais.

Tem-se que, como regra, os projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, embora designados de “assentamento”, que denota a ideia instalar ou “assentar” quem não habitava determinada área, como ocorre nas áreas desapropriadas pelo INCRA, neste caso ocorre, na verdade, a regularização das famílias que, em tese, já estavam naquele local, ou seja, possuíam e exerciam a posse, que será oficialmente reconhecida pelo Estado (ROCHA; BENATTI, 2017).

No entanto, essa ideia de ocupação coletiva preexistente a ser regularizada se adequa aos Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), que consistem em “uma variante das reservas extrativistas, inicialmente criadas para resolver os conflitos territoriais sofridos pelos seringueiros” (THOMAS *et al.*, 2014, p. 121), cuja criação se deu pela Portaria/Incr/nº 268/1996, em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista.

Nos PAE, não há deslocamento de famílias para o local onde são criados. Ao contrário, sua principal característica é a destinação da área às comunidades tradicionais agroextrativistas

---

<sup>68</sup> § 1º e 3 do art. 83 e parágrafo único do art. 84 IN nº 99/2019.

que já viviam em determinado território, destinado primordialmente ao desenvolvimento de atividades extrativistas de produtos da floresta e dos rios, cujo “o assentamento é criado num lugar previamente demarcado por relações sociais já estabelecidas, com suas próprias organizações e redes de reciprocidade” (THOMAS *et al.*, 2014, p. 123).

Essa modalidade de Projeto de Assentamento Ambientalmente Diferenciado é exclusivamente destinada a comunidades tradicionais que desenvolvem atividades extrativas e que já exerciam a posse coletiva da área, explorando coletivamente e de forma sustentável os recursos naturais, por meio de regras que são estabelecidas através de normas internas socialmente estipuladas pelo grupo, conforme o Plano de Utilização (PU) aprovado pela comunidade.

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), por sua vez, “constitui uma modalidade ambientalmente diferenciada de Reforma Agrária, que permite a prática da agricultura familiar, extrativismo e atividades de baixo impacto ambiental” (PORRO *et al.*, 2018, p. 625). Portanto, é uma modalidade mais abrangente que autoriza que as comunidades desenvolvam outras atividades produtivas, desde que com sejam de baixo impacto ambiental.

De acordo com Costa e Porro (2017, p. 64), “o PDS flexibilizou a resolução que proibia a criação de assentamentos em área florestal, para casos onde caberiam o extrativismo e manejo dos recursos florestais existentes e agricultura familiar de baixo impacto ambiental, em áreas de interesse social e também ecológico”.

Uma diferença fundamental entre o PDS e o PAE, é que aquele “[...] possibilita que grupos sociais não necessariamente designados como tradicionais também acessem áreas com relevante cobertura florestal, sob premissas de conservação” (PORRO *et al.*, 2018, p. 625).

A esse respeito, é importante mencionar que a Portaria/ INCRA nº 1.040, de 11 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a criação de PDS, autorizou que sejam criados:

[...] no atendimento de interesses sociais e ecológicos, para as populações que **já exercem ou venham a exercer** atividades extrativistas ou de agricultura familiar em áreas de preservação ambiental, com supervisão e orientação do INCRA, IBAMA, órgão estadual ou municipal de meio ambiente ou organização não-governamental – - ONG previamente habilitada. (BRASIL, 2002, n.p., grifo nosso).

Portanto, de fato, vislumbra-se uma relativização do conceito de Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, uma vez que houve a flexibilização dos fundamentos autorizativos da criação desse tipo de modalidade de regularização fundiária para abarcar outros grupos não tradicionais, como agricultores e agricultoras familiares que se comprometam a exercer as atividades sob supervisão de órgãos ambientais e fundiários ou

organização não governamental habilitada, incluindo grupos que não possuíam posse anterior nestas áreas.

Desse modo, a depender da interpretação do referido dispositivo, poder-se-ia abarcar famílias rurais que se autodenominam como comunidades tradicionais, pois a Portaria não menciona se o PDS deve ser destinado a comunidades que já ocupavam estes espaços, mas desenvolviam outras atividades ou se a norma permite que sejam regularizadas comunidades que não residiam no local.

De todo modo, o art. 10 do 9.311/2018 sanou a questão ao dispor que “Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, o processo de seleção será **restrito às famílias que já residam na área**” (BRASIL, 2018b, n.p., grifo nosso).

Destaca-se que, conforme a Portaria nº 1.258/2021, por força do art. 8º, incisos I e II do Decreto nº 10.139/2019, a Portaria/ INCRA nº 1.040/2002 se encontra expressamente revogada. Portanto, esta modalidade também se ocupa de reconhecer e regularizar as posses preexistentes de comunidades tradicionais que já ocupem coletivamente estes espaços.

No PDS existem Áreas de Reserva Legal (ARL), que somente podem ser utilizadas de forma coletiva, mediante plano de manejo florestal sustentável aprovado pelos órgãos ambientais; Áreas de Uso Alternativo (AUA), explorada sob regime familiar, em lotes de 20 ha para cada família beneficiária; além das APPs (Áreas de Preservação Permanente), que podem ocorrer no interior de ambas (PORRO *et al.*, 2018).

O Projeto de Assentamento Florestal (PAF), por seu turno, é uma modalidade de assentamento diferenciado em que se autoriza a exploração madeireira com base em manejo florestal comunitário, familiar e sustentável, em locais com potencial florestal, como a região amazônica.

Trata-se, no entanto, da modalidade menos utilizada até o momento. Apesar de criada especificamente para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte do país, observa-se que, como visto na Tabela 2, até 2019, apenas 24 PAFs foram efetivamente criados na região. Além da baixa quantidade, o tamanho de área também é reduzido, o que pode representar certo abandono dessa modalidade.

Ainda assim, considera-se que o PAF “assim como na criação dos PAEs reitera o reconhecimento que as populações rurais amazônicas desenvolvem uma atividade que cumpre: ‘plenamente a função social da propriedade, permitindo a perfeita integração do trinômio homem-propriedade-uso da terra’” (TRECCANI, 2007, p. 476).

Como visto, considerando o art. 10 do Decreto nº 9.311/2018, atualmente todas estas modalidades são restritas às famílias que já residam na área. Desse modo, a partir do pleito

destas famílias, considerando suas características e a modalidade que melhor se adequa às suas necessidades, o Estado deve reconhecer e criar o projeto de assentamento ora requerido.

A Norma de Execução DT nº 69, de 12 de março de 2008, e a IN nº 99/2019 estabelecem os procedimentos técnicos e administrativos para a criação e o reconhecimento de projetos de assentamentos federais a serem reconhecidos pelo INCRA, aplicáveis aos assentamentos especiais em todas as modalidades, incluído os PAE, PDS e PAF, bem como a verificação das condições de permanência e regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 2008, 2019c).

Portanto, os PAE, os PDS e os PAF procuram garantir a proteção do território dos diferentes povos da Amazônia e a compatibilização dos seus modos de vida com a proteção ambiental. Contudo, “é necessário questionar se a existência de procedimentos legais e administrativos de reconhecimento dos territórios das populações tradicionais é suficiente para assegurar o direito à gestão do território” (BENATTI, 2018, p. 212).

Esse questionamento se faz ainda mais pertinente no contexto de flexibilização de direitos territoriais coletivos e de individualização dessas áreas, que “objetivam manter confinados estes povos e comunidades em áreas reduzidas, que mais funcionariam como ‘viveiros de mão-de-obra’ indispensáveis às novas plantations voltadas para o mercado de *commodities* agrícolas e dos biocombustíveis” (ALMEIDA, 2011, p. 186-187).

Nesse sentido, é essencial compreender como as atuais normas podem intervir nestes espaços espacialmente protegidos, modificando a dinâmica dos territórios coletivos e deixando os territórios cada vez mais suscetíveis à apropriação destas áreas e a sua incorporação a atividades produtivas de alto impacto ambiental.

Esse processo de mudança estabelece novos marcos jurídicos que se contrapõem ao arcabouço legal construído até o momento quando se trata de reconhecimento e regularização de terras tradicionalmente ocupadas. Além disso, desconsideram normas internacionais de direitos humanos que, como visto, além de ser autoaplicáveis, vinculam o país signatário que não pode simplesmente se recusar a cumpri-las. Portanto, é questionável se estas normas se aplicam aos territórios tradicionais.

Nesse sentido, feitas estas considerações, pretende-se, na próxima seção demonstrar como as mudanças legislativas, inaugurada com a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que institui o Programa Terra Legal na Amazônia, e consolidada com a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana e altera importantes dispositivos sobre regularização fundiária na Amazônia Legal, implicam em mudanças que dificultam a titulação coletiva de terras, representando retrocessos à destinação coletiva de

terras públicas na Amazônia, principalmente nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

### **3.4 TITULAÇÃO INDIVIDUAL EM ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS E OS RETROCESSOS NA POLÍTICA FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA**

Entre 1998 e 2012, estima-se que 500 milhões de hectares de terras públicas devolutas na Amazônia Legal tenham sido destinadas à criação de áreas protegidas, incluindo-se terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos rurais, quilombos, além da titulação de propriedades privadas. Destas, são reconhecidas como “terras comunitárias”, devidamente demarcadas, 158.208.888 hectares, cujas áreas são inalienáveis e não formalmente parceladas, encontrando-se regularizadas (VIANNA JR., 2014).

Além destes milhões de terras destinadas às comunidades tradicionais, reconheceu-se a milhares de famílias seus direitos territoriais, todavia, após décadas desde o primeiro reconhecimento de floresta pública ao uso coletivo, ainda existem desafios neste campo (BENATTI, 2018).

A criação das modalidades de reconhecimento e titulação de apossamentos coletivos é uma inovação no direito brasileiro que surge a partir das mobilizações de movimentos sociais identitários, que viram no processo de redemocratização do país a abertura necessária para incluir na Constituição Federal as suas reivindicações.

Se antes a questão agrária no Brasil pretendia resolver individualmente a expropriação sofrida pelos camponeses, acreditando-se “que seria necessária a reforma agrária para que se pudesse ter pequenas e médias propriedades e uma relação patrimonialista com o Estado” (CARVALHO; AMORIM; SIQUEIRA, 2020, p. 216); a partir de 1988 as reivindicações pautaram o reconhecimento coletivo do uso e ocupação da terra.

O I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<sup>69</sup> expressa bem o período que antecedeu a CF/1988. Aprovado no contexto de abertura democrática no Brasil, o documento reconheceu a enorme desigualdade existente no campo e a concentração de grandes latifúndios improdutivos apropriados para a mera especulação imobiliária, enquanto milhares de

---

<sup>69</sup> O documento foi apresentado pelo então Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), para ser executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no período de 1985 a 1989 e foi aprovado pelo Decreto Presidencial nº 91.766, de 10 outubro de 1985 e visava abranger o total de um milhão e quatrocentos mil famílias beneficiárias (BRASIL, 1985).



trabalhadores e trabalhadoras rurais eram impedidos de ter acesso à terra. O debate, portanto, que se estabeleceu a partir deste Plano foi a “democratização do acesso à terra” (BRASIL, 1985, n.p.).

No entanto, esse processo de democratização se pautou pela criação de projetos de assentamentos convencionais, ou seja, pela desapropriação de terras privadas e improdutivas que não cumpriam os requisitos da função social da propriedade, segundo os preceitos constitucionais vigentes (art. 160, inciso III e art. 161, CF/1964) e o Estatuto da Terra (art. 2º da Lei nº 4.504, de 20 de novembro de 1964) e pela destinação de terras públicas que não tenham destinação específica, para distribuição às unidades familiares ou unidades associativas, conforme previsto no art. 24 do Estatuto da Terra (BRASIL, 1985).

Em termos ambientais, a preocupação do I PNRA se concentrou na conservação dos recursos naturais localizados na área de influência dos projetos de assentamento e no caráter preventivo e educativo com a finalidade de impedir danos ambientais provocados pela ação do homem, conforme previsão da Lei nº 6.939, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1985).

Embora não se observe neste Plano uma preocupação expressa com a incorporação na política de Reforma Agrária de instrumentos de reconhecimento e regularização de territórios coletivos de comunidades tradicionais, no anexo do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PRNA) foi previsto que, no caso de áreas já ocupadas, o Poder Público deveria respeitar as mais distintas formas de posse e uso da terra existentes.

Essa tímida menção anunciava legalmente a existência de uma diversidade fundiária e a obrigação estatal de respeitá-las. Desse modo, as reivindicações dos movimentos ambientalistas e dos movimentos sociais, em especial dos Seringueiros e dos Povos Indígenas da Amazônia, que foram aparentemente ignoradas, na verdade estavam abarcadas nesta possibilidade de que o Estado reconhecesse e regularizasse as mais diversas formas de posse e uso da terra, sem que para isso fossem previstos instrumentos específicos para esta finalidade.

Observa-se que o reconhecimento constitucional expresso dos direitos territoriais de povos indígenas e comunidades quilombolas só ocorreu com a Constituição Federal de 1988, mas também com uma mudança em termos de políticas fundiárias com a criação das RESEX e de outros instrumentos voltados às comunidades tradicionais, que se prenunciava neste anexo do I PNRA.

Apesar do final de década de 80 e início da década de 90 ter sido palco para estas mudanças, apenas no início dos anos 2000 foi proposto um Plano de Trabalho que, segundo Benatti (2002), envolveu entidades da Sociedade Civil, em especial o Conselho Nacional dos

Seringueiros, e o governo brasileiro, visando a implantação da chamada “Reforma Agrária Agroecológica”, “com vista a demarcar 10% da Floresta Amazônica, em áreas de uso coletivo, de forma ecologicamente sustentável e economicamente viável para as populações tradicionais que vivem e trabalham na floresta” (BENATTI, 2002, p. 5), cuja demarcação estava prevista para iniciar naquele ano, mas não ocorreu, conforme afirma Benatti (2002).

Já o II Plano Nacional da Reforma Agrária (II PNRA), apresentado durante a Conferência da Terra, realizada em Brasília em novembro de 2003 e, cujas metas foram planejadas para os anos de 2003 a 2006, previa o atendimento de mais de um milhão de famílias beneficiadas.

Esse documento retoma a trajetória iniciada pelo I Plano Nacional da Reforma Agrária, de 1985, reconhecendo, desta vez, “os direitos territoriais das comunidades rurais tradicionais, suas características econômicas e culturais, valorizando seu conhecimento e os saberes tradicionais na promoção do etnodesenvolvimento” (BRASIL, 2003b, p. 8).

O II PNRA traçou uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que reconheceu “a necessidade de abordagens próprias e específicas dirigidas às comunidades rurais tradicionais e à superação da desigualdade imposta às mulheres e aos jovens” (BRASIL, 2003, p. 16), motivo pelo qual definiu que o instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos deveria ser combinada com outros instrumentos disponíveis (idem).

Assim previu “a realização de ações dirigidas à promoção da igualdade de gênero, ao reconhecimento dos territórios das comunidades rurais tradicionais e ao fomento a projetos de etnodesenvolvimento que reconheçam e valorizem os seus saberes e suas tradições” (BRASIL, 2003b, p. 19).

O II PNRA tratou sobre o reassentamento de não indígenas ocupantes de terras indígenas e apresentou considerações sobre a titulação e o apoio ao etnodesenvolvimento das terras quilombolas. Também destacou a importância das Reservas Extrativistas e reconheceu ainda as populações ribeirinhas e as atingidas por barragens, se comprometendo com a implementação de uma política dirigida à melhoria de vida dessas comunidades (BRASIL, 2003b).

Pode-se afirmar que o II PNRA é um importante documento, pois nele estão definidas as bases da política agrária nacional e, diferentemente, do I PNRA, incorporou no seu texto a preocupação com a afirmação dos territórios destas comunidades.

A implementação do II PNRA concedeu às comunidades tradicionais “reconhecimento oficial e instrumentos apropriados as demandas de criação de assentamentos diferenciados,

respeitando as diversidades de biomas, a sustentabilidade ambiental e o seu diversificado público, tendo por objetivo adequar o modelo de reforma agrária às características de cada região” (BENATTI, 2018, p. 208).

O artigo 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, equiparou as comunidades tradicionais aos agricultores familiares no âmbito da Política Agrícola, já que estas foram inseridas como beneficiárias da Política Nacional da Agricultura Familiar (BENATTI, 2018).

Posteriormente, em 2018, o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, tratou as comunidades que residem em projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, mas, infelizmente, o tratamento foi dado ao indivíduo, criando uma série de limitações ao real exercício dos direitos territoriais coletivos destes grupos (BRASIL, 2018a). Estas limitações serão exploradas no Capítulo 5 desta tese.

Nota-se que, a partir dos anos 2000, o Estado brasileiro, reconhecendo a importância destas comunidades não apenas para a preservação ambiental, mas também para o desenvolvimento econômico, redução das desigualdades sociais e dos conflitos no campo, passou a incorporá-las de forma mais abrangente nas políticas agrárias e agrícolas no país, algo que já vinha sendo desenhado desde final da década de 80, pela pressão dos movimentos sociais.

No entanto, esse quadro mudou poucos anos depois, quando o Estado brasileiro assumiu uma agenda de retrocessos com evidente preferência pela titulação individual de terras na Amazônia, iniciado com a criação do Programa Terra Legal, que foi instituído em 2009 pela Lei nº 11.952<sup>70</sup>, tornando-se um importante marco para a reorientação da política de destinação de terras públicas na Amazônia.

Essa nova política se consolidou com a Lei nº 13.465/2017, que altera a regularização fundiária rural e urbana e institui novos mecanismos para modificar procedimentos de alienação de imóveis da União, flexibilizando regras para aquisição individual de terras públicas no país (BRASIL, 2017).

Observa-se que o “processo de reconhecimento do direito territorial dos povos indígenas e das populações tradicionais é lento, o número de área reivindicada está bem acima das áreas efetivamente tituladas” (BENATTI, 2018, p. 212), ao passo que as novas medidas recaem sobre “os territórios já conquistados, buscando rever essas áreas, limitar cada vez mais a autonomia

---

<sup>70</sup> O Programa Terra Legal foi criado em 2009, quando houve a conversão da Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009 na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, além de alterar dispositivos das Leis nºs. 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e dar outras providências (BRASIL, 2009b, 2009c).

das populações tradicionais no uso da terra e dos recursos naturais, ou flexibilizar as normas para facilitar a alienação dos territórios tradicionais” (idem).

Malerba e Treccani (2019) ressaltam que os assentamentos ambientalmente diferenciados, assim como as demais terras tradicionalmente ocupadas, estão sendo pressionados para serem abertas ao mercado.

Ou seja, para que estejam disponíveis para a livre comercialização, uma vez que as características dessas modalidades de assentamento é o domínio público e, conseqüentemente, a inalienabilidade das terras. Para tanto, as etapas de criação desses espaços são proteladas ao máximo, dificultando a titulação coletiva.

Os autores apontam que, em muitos desses assentamentos ambientalmente diferenciados, embora as portarias de criação destes espaços tenham sido publicadas, o CCDRU não foi celebrado entre o INCRA e a associação (ou federação) que representa os moradores. Ou seja, não houve conclusão do processo de destinação coletiva que transferia o domínio das terras aos moradores (MALERBA; TRECCANI, 2019).

Em 2010 o INCRA previu a possibilidade de assinatura de CCDRU individual ou coletivo nos assentamentos ambientalmente diferenciados, quando publicou a Norma de Execução nº 93 de junho de 2010.

A IN nº 93/2010 foi revogada pela IN nº 99/2019, mas a possibilidade de concessão de uso individual foi mantida. A Norma de Execução nº 93/2010 também autorizou a transferência *inter vivos* do CCDRU quando concedido individualmente (MALERBA; TRECCANI, 2019).

Observou-se, desse modo, que no lugar de resolver as indefinições fundiárias e cumprir as etapas para a assinatura do CCDRU coletivo, o órgão vem celebrando os contratos de concessão de direito real de uso, CCDRU ou CCU de forma individualizada, transferindo provisoriamente o imóvel às famílias celebrantes (MALERBA; TRECCANI, 2019).

É importante recordar que “a emissão de CCDRU coletiva garante segurança fundiária às famílias beneficiárias e impede sua transformação em título de propriedade, seja ele individual ou coletivo” (BENATTI; SILVA, 2021, n.p.).

Por outro lado, com a emissão de CCU para cada família, dentro das modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados, sem que tenha sido concedido previamente um CCDRU à associação representativa das famílias que vivem no assentamento, o poder público acaba por reconhecer a posse do imóvel para o beneficiário, estimulando, portanto, a desestruturação das dinâmicas coletivas do território tradicional e a futura conversão do assentamento em lotes familiares individualizados (idem).

Malerba e Treccani (2019) demonstram que desde 2009 há um crescimento de contratos assinados de forma individual em assentamentos diferenciados. Os autores evidenciam que, dos 35.094 contratos individuais assinados no Brasil, “[...] 98,86% se concentram na Amazônia, onde se localiza o maior número de populações que estão lutando pelo reconhecimento de seus direitos coletivos por meio da criação de assentamento ambientalmente diferenciados” (MALERBA; TRECCANI, 2019, p. 15).

Não há dúvidas, portanto, que neste contexto, as terras de uso comum, sob controle das comunidades tradicionais, não obstante assegurarem um desenvolvimento sustentável, acham-se sob pressão constante, o que pode ser verificado a partir das medidas de privatização das terras públicas e das tentativas de colocar as florestas públicas sob controle privado, da tolerância com atos de apossamento ilegítimos e de grilagem de terras, como no caso da Medida Provisória (MP) nº 458/2009, transformada na Lei nº 11.952/2009 (ALMEIDA, 2011).

Em 2009 foram 2.081 contratos individuais assinados dentro de projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, enquanto em 2008 foram apenas 34 (MALERBA; TRECCANI, 2019). Segundo Almeida (2012), há em curso, portanto, um processo de flexibilização dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, por meio da procrastinação de regularizações e de privatização de terras públicas sob o eufemismo “regularização fundiária”, fazendo referência ao Programa Terra Legal.

A Lei nº 11.952/2009 remove obstáculos jurídicos para titulação individual em áreas objeto de ocupação coletiva das comunidades tradicionais, ocasionando maior insegurança jurídica e gerando conflitos no campo e pode ser considerada “a primeira medida legal que trouxe implicações ao reconhecimento coletivo de comunidades tradicionais na Amazônia, mesmo que indiretas” (MONTEIRO; VASCONCELOS; TRECCANI, 2019, p. 54), posto que “facilitou a regularização individual de pequenos produtores, enquanto que as terras coletivas continuam a sofrer um longo e burocrático processo de regularização” (MONTEIRO; TRECCANI, 2019, p. 22).

Em 2010, o número de contratos individuais assinados em áreas de assentamentos ambientalmente diferenciados subiu para 2.719, ou seja, 638 a mais que em 2009 (MALERBA; TRECCANI, 2019). Juridicamente, esse aumento tem como justificativa a referida Norma de Execução nº 93/2010 do INCRA.

Nos anos seguintes o número de contratos individuais vai variar. Em média, consoante os números de 2011 a agosto de 2018 disponibilizados por Malerba e Treccani (2019), foram 3.779 contratos assinados por ano, 2013, 2017 e 2018 foram os anos com maior número. Em

2013 foram 4.343; chegando ao seu ápice em 2017, quando foram assinados 9.357 contratos, e até agosto de 2018 foram contabilizados 4.725 (MALERBA; TRECCANI, 2018).

Observa-se que, não obstante a justificativa de redução da insegurança jurídica e da possibilidade de acesso ao crédito para desenvolvimento da produção agrícola mediante a titulação de áreas ocupadas (O'DWYER, 2019), os efeitos deste programa “têm sido justamente ‘a reconcentração fundiária, a especulação imobiliária e abertura de novas fronteiras agrícolas’ utilizadas pelo agronegócio, sobretudo a partir da retomada e ampliação do Programa Terra Legal, pela Lei nº 13.465, de 2017” (O'DWYER, 2019, p. 411). Marco que coincide com o período em que foram assinados a maior quantidade de contratos individuais em áreas de assentamentos ambientalmente diferenciados.

Desse modo, o regramento jurídico brasileiro reconhece a existência de comunidades tradicionais e se compromete com a proteção dos seus modos de “fazer, criar e viver”, o que somente é possível com a garantia da proteção do território tradicional coletivo.

Contudo, embora não haja uma proibição para a criação de projetos de assentamentos diferenciados, o Estado brasileiro vem criando empecilhos burocráticos, administrativos e jurídicos para a titulação coletiva, acabando por viabilizar a desintegração destas coletividades, com a reestruturação do mercado de terra e “o aumento de extensões de terras passíveis de transações de compra e venda ou disponibilização de terras públicas aos grandes empreendimentos” (ALMEIDA, 2012, p. 69).

Ressalta-se que PAE, PDS e PAF “[...] não foram pensados como algo provisório, mas como um instrumento jurídico para assegurar os direitos territoriais das comunidades tradicionais, e por isso não se enquadram como assentamentos com lotes individuais, mas como espaço coletivo” (BENATTI; SILVA, 2021, n.p.).

No entanto, a Lei nº 13.465/2017, especialmente porque inseriu dispositivo legal que dificulta a regularização coletiva por meio de CCDRU à pessoa jurídica, deixa cada vez mais distante a concretização dos direitos territoriais coletivos das comunidades tradicionais.

Observa-se, portanto, que o “governo brasileiro vem criando medidas que cada vez mais invisibilizam o reconhecimento dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, assim como o cumprimento dos mandamentos constitucionais que asseguram a diversidade social de acesso à terra” (BENATTI; SILVA, 2021, n.p.).

As propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional<sup>71</sup> podem piorar ainda mais essa situação. Significa dizer que este processo ainda não findou, mas marcha em passos largos para um caminho que pode, além de desestruturar as formas tradicionais de posse e ocupação das terras e de usufruto dos recursos naturais, desintegrar as comunidades que terão como única opção viável regularizar individualmente a sua posse.

Situações semelhantes de medidas legais ou administrativas que não garantem, inviabilizam ou negam a concretização de direitos territoriais de comunidades tradicionais já foram levadas à apreciação da CorteIDH.

O Sistema Interamericano vem sendo, reiteradamente, demandado a se manifestar sobre as violações perpetradas pelos Estados-parte contra direitos territoriais coletivos destes grupos. Por este motivo, antes de apresentar os dispositivos da Lei nº 13.465/2017 e seus respectivos regulamentos, entende-se que é necessário conhecer a jurisprudência da CorteIDH sobre direito de propriedade coletiva, uma vez que se pretende analisar a referida lei através dos parâmetros de interpretação identificados nas decisões interamericanas, visto que podem ajudar na compreensão sobre a legislação fundiária brasileira e responder à pergunta de pesquisa proposta.

---

<sup>71</sup> Cita-se o Projeto de Lei nº 2.633/2020 e o Projeto de Lei nº 510/2021, em trâmite no Senado Federal que tratam de discussões referentes às alterações legislativas nas regras de regularização fundiária que haviam sido encerradas por ocasião do arquivamento da Medida Provisória nº 910/2019 (BRASIL, 2019d, 2020b, 2021b). Além disso, Benatti e Silva (2021) ressaltam que o Governo Federal lançou, em fevereiro de 2021, o “Programa Titula Brasil”, que objetiva titular e regularizar, em parceria com os entes municipais, assentamentos e áreas públicas rurais da União, conforme os ditames estabelecidos pela Lei nº 119.952/2009 e as modificações trazidas pela Lei nº 13.465/2017, ou seja, as titulações são realizadas de forma individualizada.

#### **4 DIREITOS TERRITORIAIS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Os casos abordados neste capítulo sintetizam os precedentes jurisprudenciais da CorteIDH que versam sobre o direito ao território dos povos indígenas e tribais, abarcando o direito à propriedade coletiva ou território, a partir da interpretação do artigo 21 da CADH.

Dentro desta discussão sobre o direito à propriedade comunal, elencou-se ainda a obrigação dos Estados-parte de emitirem títulos coletivos em favor dos grupos pertencentes à categoria jurídica “povos indígenas e tribais” e o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica coletiva nos casos que envolvem as reivindicações territoriais destes grupos, tendo em vista o objetivo central desta tese que envolve, em síntese, a análise destes três eixos na legislação interna.

Este capítulo tem como objetivo identificar nas decisões da CorteIDH “parâmetros interpretativos” acerca dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais que podem influenciar internamente as decisões administrativas, legais e jurídicas, pois, de acordo com Maués (2013, p. 227), “o desenvolvimento dos sistemas regionais de proteção cria uma dinâmica em que os órgãos nacionais não podem desconhecer o impacto das decisões tomadas pelos tribunais internacionais no âmbito do direito interno”.

As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos são obrigatórias, uma vez que a Convenção Americana de Direitos Humanos foi incorporada ao direito interno com força normativa, cabendo aos juízes dos tribunais dos Estados nacionais realizar, obrigatoriamente, o chamado “controle de convencionalidade”, como vem destacando a CorteIDH nas suas decisões (GALINDO, 2014).

Barreto (2019, p. 117) explica que “o controle de convencionalidade consiste na aplicação do direito internacional dos direitos humanos no âmbito interno do Estado, especificamente a CADH e suas fontes, incluindo a jurisprudência da Corte IDH”.

Destaca-se que “a jurisprudência do STF indica que os tratados de direitos humanos são utilizados não apenas como parâmetros para interpretar as normas infraconstitucionais, mas também as constitucionais” (MAUÉS, 2013, p. 227), revelando-se ainda como elementos orientadores tanto para a elaboração como para a aplicação de normas jurídicas.

Nesse aspecto, a CorteIDH vem, inclusive, que sendo parte de um tratado internacional de direitos humanos, todos os órgãos dos Estados-parte estão submetidos às disposições destes documentos, incluindo juízes e demais órgãos da administração da justiça, ou seja, Defensorias



e Ministérios Públicos, bem como o Legislativo e o Executivo em todos os níveis, devendo as autoridades estatais exercer *ex officio* o controle de convencionalidade<sup>72</sup> (BARRETO, 2019).

Considerando, desse modo, a obrigatoriedade das autoridades nacionais procederem ao controle de convencionalidade, observa-se que as decisões da CorteIDH produziram uma ampla e complexa jurisprudência sobre direitos territoriais que não pode ser ignorada, motivo pelo qual propõe-se neste trabalho que os “parâmetros interpretativos” podem e devem ser aplicados internamente, em vista da aplicação da atual legislação fundiária aos procedimentos de regularização de territórios tradicionais coletivos, que vem demonstrando descompasso com a necessária proteção integral destes espaços.

Nesse sentido, consideram-se “parâmetros interpretativos” as teses extraídas das referidas decisões, por meio de enunciados que sintetizam os principais pressupostos adotados pela CorteIDH em relação ao direito de propriedade coletiva, reconhecimento da personalidade jurídica coletiva e da obrigação do Estado em emitir títulos coletivos às comunidades tradicionais. Para tanto, será apresentado, inicialmente, o processo de levantamento e sistematização das decisões que serão exploradas nesta seção; seguido da exposição das principais considerações da CorteIDH em relação aos temas objeto de análise dessa pesquisa, a partir dos casos elencados; e, por fim, os parâmetros interpretativos identificados a partir das informações dos casos.

#### **4.1 SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

A seleção dos casos trabalhados neste capítulo se deu pelo *site* da CorteIDH<sup>73</sup> que, na opção “casos contenciosos”, disponibiliza todas as “sentenças”<sup>74</sup> emitidas pelo Tribunal desde 1987. O levantamento destas informações foi realizado em dezembro de 2020 e, por isso, foram considerados os casos sentenciados pela CorteIDH até essa data. A partir da investigação feita, identificou-se que, no período de 1987 a dezembro de 2020, a CorteIDH emitiu 420 decisões, referentes a 301 casos contenciosos analisados, oriundos de 22 diferentes países das Américas, conforme é possível visualizar na tabela abaixo:

---

<sup>72</sup> Galindo e Maués (2014) explicam que, no Brasil, o controle de convencionalidade é realizado sob duas perspectivas: por meio do controle de constitucionalidade, no qual se verifica a conformidade das leis e outros atos normativos a um tratado de direitos humanos constitucionalizado ao direito brasileiro; e por meio do chamado controle de suprallegalidade, que consiste em verificar a conformidade de leis e demais atos normativos em conformidade com qualquer tratado de direitos humanos, que possuem caráter superlegal.

<sup>73</sup> <https://www.corteidh.or.cr/>

<sup>74</sup> [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm?lang=es](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=es)

Tabela 3 – Quantidade de casos contenciosos sentenciados pela CorteIDH até dezembro de 2020.

N	Países	Casos	% Casos	Sentenças	% Sentenças
1	Peru	54	18	96	23
2	Guatemala	36	12	48	11
3	Argentina	30	10	34	8
4	Venezuela	26	9	30	7
5	Equador	24	8	31	7
6	Colômbia	24	8	40	10
7	Honduras	14	5	23	5
8	Chile	11	4	12	3
9	Brasil	11	4	14	3
10	México	11	4	14	3
11	Paraguai	9	3	10	2
12	El Salvador	8	3	11	3
13	Suriname	7	2	10	2
14	Bolívia	6	2	9	2
15	Nicarágua	6	2	10	2
16	Trinidade e Tobago	5	2	5	1
17	Panamá	5	2	7	2
18	Costa Rica	4	1	4	1
19	República Dominicana	4	1	5	1
20	Barbados	2	1	2	0
21	Haiti	2	1	2	0
22	Uruguai	2	1	3	1
Totais		301	100	420	100

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela CorteIDH (2020).

Estes dados compreendem a quantidade total de casos analisados e sentenças proferidas pela CorteIDH até dezembro de 2020. Observa-se que três países (Peru, Guatemala e Argentina), concentram 40% dos casos e 44% das sentenças emitidas até a data do levantamento destas informações. Por estes dados, destaca-se que o Peru foi o país mais acionado na CorteIDH, com 54 casos, que totalizam 96 sentenças. O Brasil, por sua vez, ocupa a 9ª posição, com apenas 11 casos analisados pela Corte e 14 sentenças emitidas, o que corresponde a 4% e 3% do total de casos e sentenças da CorteIDH, respectivamente.

Convém mencionar que, conforme explicou Feijó (2020, p. 87), “A decisão de litigar perante o SIDH envolve percepções e pretensões dos petionários acerca do litígio internacional e do papel que os órgãos interamericanos assumem para a proteção dos Direitos Humanos”, que converge num planejamento com a finalidade de reparar as vítimas, mas também de realizar mudanças estruturais local, nacional e internacionalmente (idem).

Ao analisar o litígio internacional dos casos da região amazônica na CIDH, Feijó (2020) destaca que a existência de organizações com expertise e atuação específica no SIDH, bem como o envolvimento dos movimentos sociais em torno dessa atuação são fatores que contribuem para que essas demandas cheguem ao Sistema Interamericano.

Portanto, fatores variados podem justificar a discrepância de casos levados ao SIDH, que incluem as condições específicas de cada país para lidar internamente com essas violações, a existência de assessoria especializada em litigância internacional, o amadurecimento das discussões nos movimentos representativos desses grupos sociais em relação à pertinência de acessar o Sistema Interamericano, além das condições de cada caso e dos aspectos processuais do Sistema. Estas questões, no entanto, não são objeto desta tese e, por isso, não serão analisadas.

Cumprido elucidar que a quantidade de sentenças sistematizadas supera a quantidade de casos, pois a CorteIDH pode se manifestar mais de uma vez sobre a mesma demanda, emitindo, portanto, mais de uma sentença. Sendo assim, a CorteIDH pode se manifestar sobre o mérito e em outras oportunidades sobre as medidas de reparação e custas ou ainda analisar as exceções preliminares em uma sentença em apartado. Em alguns casos a CorteIDH emitiu uma única sentença, na qual analisou todos esses aspectos. Além disso, a CorteIDH também disponibiliza as respostas às solicitações de interpretação de sentenças no campo “Sentencias”. Portanto, pela sistemática de disponibilização destes documentos, é natural que o número de sentenças supere o número de casos.

As informações dos 301 casos identificados foram inseridas em uma Planilha Excel que permitiu identificar, dentre os casos nos quais a CorteIDH se manifestou, em quais deles as vítimas pertenciam a algum grupo tradicional, de forma individual ou coletiva, e, concomitantemente, em quais deles foram tratados o direito ao território e, de forma transversal, o direito à titulação coletiva e ao reconhecimento da personalidade jurídica das comunidades tradicionais na abordagem do direito à propriedade coletiva ou território coletivo, a partir da interpretação do artigo 21 da CADH.

Inicialmente, a seleção dos casos consistiu na leitura dos resumos das sentenças e das fichas técnicas, quando disponibilizados pela CorteIDH. Na ausência destes documentos, consultaram-se as próprias sentenças, com o objeto de identificar os fatos denunciados, as violações de direitos humanos que foram reconhecidas e extrair as palavras-chave, como “direito ao território”, “propriedade coletiva”, “titulação coletiva” e “personalidade jurídica”, que pudessem ajudar na identificação dos casos a serem estudados e que envolviam algum grupo autoidentificado ou reconhecido pela Corte como “povos indígenas ou tribais”.

A autodeterminação foi um critério adotado para escolher os casos que poderiam ser analisados, pois as normas jurídicas nacionais e internacionais que tratam da identificação de quais grupos podem ser enquadrados no conceito de “comunidades tradicionais” ou “povos tribais”, reconhecem que um dos elementos essenciais para essa finalidade é o direito que estes grupos se autodefinam dessa forma. Este, inclusive, é um dos pressupostos fundamentais da Convenção nº 169 da OIT, que estabelece uma estreita relação entre identidade e territorialidade (art. 13.1).

A respeito do critério da autoatribuição, a Ministra Rosa Weber, no Voto-vista na ADI 3239, destaca que não se trata de um critério arbitrário, desfundado ou viciado, mas que se trata de uma **“opção de política pública legitimada pela Carta da República, na medida em que visa à interrupção do processo de negação sistemática da própria identidade aos grupos marginalizados, este uma injustiça em si mesmo”** (BRASIL, 2019b, p. 119, grifo do autor).

Portanto, segundo a Ministra, “assumindo-se a boa-fé, a ninguém se pode recusar a identidade a si mesmo atribuída – e para a má-fé o direito dispõe de remédios apropriados” (BRASIL, 2019b, p. 120). Portanto, esse critério deve ser submetido a mecanismos estatais que possibilitem que a consciência de grupo possa ser identificada, aferida e exteriorizada, sem que haja uma presunção absoluta de veracidade deste critério (BRASIL, 2019b).

Destaca-se que a autoatribuição ou autoidentificação é um dentre os elementos caracterizadores de uma comunidade tradicional, conforme visto no Decreto nº 6.040/2007 e na Lei nº 13.123/2015, portanto, a aferição desta identidade deve estar associada aos demais componentes descritos legalmente como indicadores do conceito de “comunidades tradicionais”. Consequentemente, nesta pesquisa se adota o conceito de povos e comunidades tradicionais, conforme a legislação interna, equiparando-os, por força, da Convenção nº 169 da OIT, ao conceito de povos “tribais”.

Em vista disso, a investigação realizada abarcou todos os casos que versavam sobre violações de direitos de grupos considerados como tradicionais, tal como os povos indígenas e as comunidades afrodescendentes, mas que também envolveram pescadores, trabalhadores e trabalhadoras rurais ou comunidades rurais, cuja designação feita nas demandas apresentadas à CorteIDH não houve uma caracterização do grupo como “povo tribal”.

O objetivo era verificar se a Corte realizou algum tipo de análise em relação à identidade destes grupos e ao direito de propriedade coletiva. Contudo, como será demonstrado, estes casos foram descartados.

A partir do campo onde se identifica se o caso versa sobre povos e comunidades tradicionais, observou-se que, no período de 1991 a 2020, a Corte analisou 34 casos e emitiu

49 decisões, oriundos de 14 países que foram denunciados pela prática de violações de direitos humanos contra membros ou contra as comunidades tradicionais, considerados individual ou coletivamente como sujeitos de direito internacional pela CorteIDH, incluindo-se, como dito anteriormente, os casos que envolvem pescadores, trabalhadores e trabalhadoras rurais camponeses ou comunidades rurais.

O ano de 1991 baliza o marco no qual a CorteIHD sentenciou o *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam*, que como visto na subseção 2.4.2, conforme a caracterização dos sujeitos do caso, são afrodescendentes, que estão abarcados no conceito de “povos tribais”.

Ressalta-se que é possível que existam casos anteriores a essa data que tenham como vítima, por exemplo, comunidades ou lideranças camponesas, ou seja, trabalhadores e trabalhadoras rurais que não foram considerados dentro do conceito de “povos tribais”, uma vez que pela caracterização dos sujeitos no resumo das sentenças, de onde foram coletadas e sistematizadas essas informações, não foram designados dessa forma.

Portanto, assim estão distribuídos os casos e as sentenças identificadas de acordo com os critérios acima mencionados, ou seja, a caracterização do grupo no conceito de “povos indígenas e tribais” e a demanda territorial coletiva apresentada:

Tabela 4 – Quantidade de casos contenciosos envolvendo povos e comunidades tradicionais sentenciados pela CorteIDH até dezembro de 2020.

N	Estados	Casos PCT's	% Casos PCT's	Sentenças PCT's	% Sentenças PCT's
1	Guatemala	8	24	10	20
2	México	4	12	6	12
3	Suriname	4	12	7	14
4	Colômbia	3	9	5	10
5	Honduras	3	9	3	6
6	Paraguai	3	9	4	8
7	Nicarágua	2	6	3	6
8	Argentina	1	3	2	4
9	Brasil	1	3	1	2
10	Chile	1	3	1	2
11	Equador	1	3	1	2
12	Panamá	1	3	1	2
13	Peru	1	3	2	4
14	Venezuela	1	3	3	6
		34	100	49	100

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela CorteIDH (2020).

De acordo com os critérios adotados nesta fase da pesquisa, observa-se que os Estados da Guatemala, México e Suriname são os países que mais vezes foram responsabilizados pela

violação de direitos humanos de povos e comunidade tradicionais. Somados representam 47% dos casos sentenciados e das sentenças proferidas pela CorteIDH. Individualmente, a Guatemala tem o maior número de casos submetidos e de sentenças proferidas. O Brasil possui apenas um caso apreciado até o momento.

Ao comparar estas informações com a Tabela 3, onde constam os números gerais dos casos contenciosos sentenciados pela CorteIDH, observa-se que a quantidade de casos, sobre comunidades tradicionais analisados e sentenciados, ainda é mínima em todos os países, apesar de se tratar de Estados reconhecidamente plurais e multiétnicos:

Tabela 5 – Relação entre a quantidade total de casos e casos que envolvem povos e comunidades tradicionais sentenciados pela CorteIDH.

N	Países	Casos	Casos PCT's	Sentenças	Sentenças PCT's
1	Peru	54	1	96	2
2	Guatemala	36	8	48	10
3	Argentina	30	1	34	2
4	Venezuela	26	1	30	3
5	Equador	24	1	31	1
6	Colômbia	24	3	40	5
7	Honduras	14	3	23	3
8	Chile	11	1	12	1
9	Brasil	11	1	14	1
10	México	11	4	14	6
11	Paraguai	9	3	10	4
12	El Salvador	8	0	11	0
13	Suriname	7	4	10	7
14	Bolívia	6	0	9	0
15	Nicarágua	6	2	10	3
16	Trinidade e Tobago	5	0	5	0
17	Panamá	5	1	7	1
18	Costa Rica	4	0	4	0
19	República Dominicana	4	0	5	0
20	Barbados	2	0	2	0
21	Haiti	2	0	2	0
22	Uruguai	2	0	3	0
Totais		301	34	420	49

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela CorteIDH (2020).

Não se analisou nesta pesquisa as motivações que levaram os peticionários apresentar suas demandas ao SIDH, tampouco se a razão de um país ter mais casos contenciosos analisados pela CorteIDH tem relação com a iniciativa das vítimas ou com a quantidade de violações praticadas em cada um dos países-membros ou ainda se nestes Estados há forte atuação de

organizações especializadas em litígio internacional ou se é uma pauta dos movimentos sociais locais o acionamento do Sistema. No entanto, considera-se importante, para fins didáticos apresentar estes dados.

Observou-se que estes 34 casos tratam de demandas com temáticas diversas que foram apresentadas ao SIDH até o ano de 2020, agrupados em duas categorias. A primeira aborda violações aos sujeitos individualmente considerados, apesar de serem membros de comunidades tradicionais.

Não houve a ponderação do alcance coletivo de tais atos, principalmente porque a denúncia não tratou da violação de algum direito coletivo. Estes casos incluem denúncias de assassinatos, execuções e desaparecimentos forçados praticados pelas forças militares dos Estados nacionais, massacres realizados no contexto de guerrilhas e detenções ilegais e sem o devido processo legal praticados contra pescadores, camponeses ou comunidades rurais e algumas lideranças indígenas, além de situações de violência sexual contra mulheres indígenas.

A segunda categoria agrupa os casos de violações contra comunidades indígenas e afrodescendentes, abrangendo a propriedade comunal, no caso dos povos indígenas, e a propriedade coletiva, no caso das comunidades afrodescendentes, bem como a exploração de recursos naturais dentro dos territórios tradicionais. É nesta segunda categoria que se encontram os casos de interesse desta pesquisa. A CorteIDH também apreciou um caso sobre direitos políticos de organizações indígenas numa perspectiva coletiva, que não será analisada, pois não faz parte do escopo desta tese.

Diante destas informações, foram identificadas 20 das 34 demandas que compreendem povos e comunidades tradicionais, nas quais há predominância de casos sobre massacres, assassinatos e desaparecimentos forçados de lideranças indígenas. Em contextos similares, foram identificados casos envolvendo comunidades rurais e afrodescendentes. No entanto, apesar de abarcar algum grupo ou membros de comunidades tradicionais, estes casos não serão abordados neste estudo, pois não contemplam os temas elencados como seu objeto de análise, notadamente o direito à propriedade coletiva ou território coletivo.

Em algumas destas situações, como nos casos que incluem massacres de comunidades indígenas e rurais, apesar de tratar de ocorrências de desapossamento das terras e reassentamentos, motivados pelos atos de violência e pela ameaça à integridade física dos sobreviventes das comunidades, a apreciação da CorteIDH se restringiu à análise de propriedade privada individual e, em algumas ocasiões, se pronunciou pela violação ao direito de circulação e residência. Nestas hipóteses, pode-se citar os seguintes casos: *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala* (2004), *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*

(2006), *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala* (2012), *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú* (2015) e *Caso de los Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala* (2016) (CORTEIDH, 2004, 2006b, 2012b, 2015b, 2016).

Em algumas destas situações, apesar de a CorteIDH ter sido solicitada a se manifestar sobre a violação ao art. 21 da CADH, não houve um pronunciamento sobre o tema por questões processuais<sup>75</sup>. Enquadram-se os casos *Caso Escué Zapata Vs. Colombia* (2007), *Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala* (2009). Já no *Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala* (2018), apesar de se tratar de território indígena, a CorteIDH considerou que não houve violação ao referido preceito e, dessa forma, não foi reconhecida a responsabilidade do Estado da Guatemala pela violação ao direito de propriedade da comunidade (CORTEIDH, 2007b, 2009, 2018a).

Por fim, no *Caso López Álvarez Vs. Honduras* (2006) e *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile* (2014), embora não abordem os direitos territoriais, a violação dos direitos denunciada ocorreu no contexto de luta pela terra e demarcação do território tradicional, reconhecida pela CorteIDH.

No segundo caso, a Corte chegou a ressaltar “critérios jurisprudenciais” sobre o direito de propriedade coletiva desenvolvidos ao longo de sua atividade, no entanto, não houve o reconhecimento da violação ao art. 21 da CADH, uma vez que não foi objeto da demanda apresentada (CORTEIDH, 2006a, 2014a).

Os demais casos elencados ocorreram em contextos de conflitos internos armados, nos quais lideranças de comunidades afrodescendentes, indígenas e camponesas foram alvo da ação das forças armadas do Estado e de grupos paramilitares apoiados pelos governos locais. A violência praticada era justificada pela suposta participação das vítimas em grupos guerrilheiros e de resistência.

No entanto, as áreas onde as forças armadas concentravam a sua ação era majoritariamente composta por grupos tradicionais e voltadas às lideranças destas comunidades. Apesar disso, as demandas almejavam reparações pelas violações de direitos

---

<sup>75</sup> A partir da leitura dos diferentes casos apresentados à CorteIDH, observa-se que os principais motivos de ordem processual que impediram o pronunciamento do Tribunal sobre as violações suscitadas nas denúncias abordam duas situações específicas: 1) quando a violação não foi devidamente comprovada, apesar de alegada na denúncia; e, b) a violação ocorreu antes da ratificação da CADH e aceitação da jurisdição contenciosa da CorteIDH pelo Estado. Uma terceira hipótese identificada diz respeito aos casos em que não foi demandado ao Tribunal a apreciação de violação a determinado direito, inviabilizando a análise da Corte.



cometidas individualmente contra as vítimas. Todos estes casos, juntamente com os casos mencionados nos parágrafos anteriores, estão elencados na tabela 6, na página seguinte.

Em que pese envolvam comunidade tradicionais, em sentido amplo e em contextos de violação de propriedade coletiva ou disputa pelos recursos naturais nos territórios onde estão localizadas as comunidades, a CorteIDH não realizou uma análise referente aos direitos coletivos territoriais das vítimas. Isso se deve, principalmente, ao fato de que a violação a estes direitos não foi alegada nas denúncias. Portanto, a análise do Tribunal se limitou a apreciar somente os aspectos que foram objetos da demanda apresentada.

Nestes casos, observa-se que a CorteIDH não considerou o contexto de perseguição e violência no qual estão inseridos os grupos atingidos, que teve como consequência, em alguns casos, a desintegração de comunidades e mudanças em seu modo de vida, diante da impossibilidade de uso e gozo dos seus territórios, forçadas a se deslocarem para outras comunidades vizinhas ou para as periferias das cidades.

Na tabela seguinte todos estes casos estão elencados por ordem cronológica crescente, de acordo com ano da sentença de mérito proferida pela CorteIDH, acompanhados de uma síntese do que foi abordado e do direito violado reconhecido pela CorteIDH para determinar a responsabilidade internacional do Estado-parte denunciado:

Tabela 6 – Síntese dos casos sobre violação a direitos de comunidades tradicionais sem relação com o direito ao território ou propriedade coletiva em ordem cronológica das sentenças de mérito.

N.	Estado	Caso	Comunidades tradicionais	Síntese do caso/sentença
1	Suriname	Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam (1991)	Afrodescendentes	Assassinato de 07 <i>cimarrones</i> (afrodescendentes) por parte de militares do Estado do Suriname. O Estado reconheceu sua responsabilidade pelos fatos alegados na denúncia. A CorteIDH determinou as medidas de reparação pela violação ao direito à vida.
2	Venezuela	Caso El Amparo Vs. Venezuela (1995)	Pescadores	Assassinato de 14 pescadores por militares do Estado da Venezuela em operação contra as guerrilhas locais. O Estado reconheceu sua responsabilidade pelos fatos alegados na denúncia. A CorteIDH determinou as medidas de reparação pela violação ao direito à vida.
3	Guatemala	Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala (2000)	Indígenas	Desaparecimento de liderança da cultura Maya e membro da guerrilha que foi preso, torturado e executado pelo exército guatemalteco. A CorteIDH reconheceu a violação do direito de liberdade, segurança e integridade pessoal, direito à vida, direito às garantias judiciais e proteção judicial, direito à verdade, direito à integridade física, psíquica e moral.
4	Guatemala	Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala (2004)	Povos Indígenas	Massacre que vitimou cerca de 268 pessoas, praticado pelo Estado da Guatemala em uma política de genocídio contra o Povo indígena Maya. Em decorrência dos fatos os sobreviventes da comunidade a abandonaram e as famílias que retornaram seguiram sendo ameaçadas. O Estado reconheceu sua responsabilidade pelos fatos alegados na denúncia. A CorteIDH considerou o Estado responsável pela violação aos direitos de integridade pessoal, garantias e proteção judiciais, proteção da honra e dignidade, liberdade de consciência e de religião, liberdade de pensamento e de expressão, liberdade de associação, direito de propriedade privada, pela invasão dos domicílios e pela interdição do território, e igualdade perante a lei. Na determinação das medidas de reparação a CorteIDH considerou que os fatos

N.	Estado	Caso	Comunidades tradicionais	Síntese do caso/sentença
				prejudicaram a transmissão dos conhecimentos tradicionais, formando um vazio cultural.
5	Nicarágua	Caso Yatama Vs. Nicaragua (2005)	Povos Indígenas	Trata de direitos políticos do partido indígena YATAMA, violados pelo Estado da Nicarágua, que excluiu os candidatos indígenas do pleito eleitoral. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito às garantias e proteção judiciais, direitos políticos e de igualdade perante a lei.
6	Colômbia	Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia (2006)	Camponeses	Desaparecimento forçado de 37 camponeses e execução extrajudicial de 6 camponeses da população de Pueblo Bello, por grupos paramilitares de autodefesa, constituídos por civis e autorizados pelo Estado para combater os grupos guerrilheiros. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à vida, integridade pessoal e liberdade pessoal, direito às garantias e proteção judicial, direito à liberdade de circulação e de residência
7	Honduras	Caso López Álvarez Vs. Honduras (2006)	Comunidades afrodescendentes	Detenção e privação de liberdade por crime falsamente imputado à vítima. Apesar da confirmação da absolvição pelo Tribunal de Apelações de Honduras a vítima permaneceu presa. O caso não trata de direitos territoriais apesar da CorteIDH reconhecer que a prisão da vítima teria sido uma reação à sua luta pela demarcação do território tradicional do povo Garífuna de Triunfo de la Cruz, do qual a vítima era uma importante liderança. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à liberdade e integridade pessoal, direito às garantias e proteção judiciais, direito à liberdade de pensamento e de expressão e de igualdade perante a lei.
8	Colômbia	Caso Escué Zapata Vs. Colombia (2007)	Povos Indígenas	Assassinato de liderança indígena perpetrada pelo exército colombiano. Apesar da violência cometida contra a liderança ocorrer no contexto geral de violência contra os povos indígenas, a Corte

N.	Estado	Caso	Comunidades tradicionais	Síntese do caso/sentença
				considerou que não há provas e informações suficientes que enquadrem o caso nessa situação, especialmente porque a ação do exército foi motivada por uma denúncia de posse de armas e não pela condição pessoal de liderança indígena da vítima. Ainda a respeito da violação do Art. 21 da CADH a Corte afastou a violação por razões processuais (tratava-se do alegado furto de bens pessoais e comunitários praticado pelo exército). A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à vida, integridade e liberdade pessoal, direito à inviolabilidade do domicílio, garantias e proteção judiciais.
9	Guatemala	Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala (2008)	Povos Indígenas	Desaparecimento forçado de liderança indígena do povo Maya, praticado pelo exército guatemalteco e membros da Patrulha de Autodefesa Civil, além de ser acusada de ser membro de guerrilha, tem seu destino desconhecido até hoje. O Estado reconheceu sua responsabilidade pelos fatos alegados na denúncia. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à vida, integridade e liberdade pessoal, garantias e proteção judiciais, direito das crianças.
10	México	Caso Radilla Pacheco Vs. México (2009)	Camponeses	Desaparecimento forçado de liderança camponesa, ocasionado pelo exército mexicano. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à liberdade e integridade pessoal, ao reconhecimento da personalidade jurídica, direito à vida e às garantias e proteção judiciais.
11	Guatemala	Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala (2009)	Camponeses	Massacre de 251 habitantes camponeses, executados por membros do grupo especializado das forças armadas da Guatemala. Sobre o direito de propriedade das vítimas, do qual foram privados, a Corte considerou que não possui competência para se pronunciar a respeito dessa violação, pois ocorreram anteriormente ao reconhecimento de sua jurisdição e

N.	Estado	Caso	Comunidades tradicionais	Síntese do caso/sentença
				<p>não constituem violações continuadas. O Estado reconheceu sua responsabilidade pelos fatos alegados na denúncia. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito às garantias e proteção judiciais, direito de proteção à família e ao nome, integridade pessoal.</p>
12	Guatemala	Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala (2010)	Povos Indígenas	<p>Desaparecimento forçado de liderança indígena no contexto de sistemático desaparecimentos seletivos na Guatemala executados pelo exército guatemalteco, dirigidos, entre outros, contra líderes indígenas. O Estado reconheceu parcialmente a sua responsabilidade pelos fatos alegados na denúncia. A CorteIDH considerou que o Estado é responsável pelo desaparecimento forçado da vítima e violou os direitos à liberdade e integridade pessoal, à vida, ao reconhecimento da personalidade jurídica e aos direitos políticos, o direito de circulação e residência, de proteção à família, direito das crianças e às garantias e proteção judiciais.</p>
13	México	Caso Fernández Ortega y otros Vs. México (2010)	Povos Indígenas	<p>Violência sexual e tortura contra mulher indígena, praticada pelas forças armadas mexicanas, presentes no Estado de Guerrero para reprimir atividades ilegais. O Estado reconheceu parcialmente a sua responsabilidade pelos fatos alegados na denúncia. A CorteIDH considerou que o Estado violou os direitos de integridade pessoal, dignidade e à vida privada, garantias e proteção judiciais.</p>
14	México	Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México (2010)	Povos Indígenas	<p>Violência sexual e tortura contra mulher indígena, praticada pelas forças armadas mexicanas, presentes no Estado de Guerrero para reprimir atividades ilegais. A CorteIDH considerou que o Estado violou os direitos à integridade pessoal, dignidade, vida privada, aos direitos da criança. às garantias judiciais e proteção judicial.</p>

N.	Estado	Caso	Comunidades tradicionais	Síntese do caso/sentença
15	México	Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México (2010)	Camponeses	Falta de devida diligência na investigação e punição pela tortura e do uso da jurisdição militar e prisão de lideranças camponesas, que também seriam ativistas ambientais, pelas forças armadas mexicanas presentes no Estado de Guerrero para reprimir atividades ilegais. A CorteIDH considerou que o Estado violou os direitos de liberdade e integridade pessoal, garantias e proteção judicial, além de violar o dever de disposições de direito interno em respeito à jurisdição penal militar.
16	Guatemala	Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala (2012)	Povos Indígenas	Massacres ocorridos contra membros de comunidades indígenas Maya no contexto de conflito armado, no qual os povos indígenas foram considerados inimigos internos. Os massacres foram realizados pelo Exército da Guatemala e membros das Patrulhas de Autodefesa Civil. Alguns sobreviventes foram reassentados, mas além das péssimas condições, a violência contra os membros da comunidade continuou gerando a destruição da estrutura social, a desintegração familiar e a perda das práticas culturais e tradicionais. O Estado reconheceu a sua responsabilidade pelos fatos alegados na denúncia. A CorteIDH considerou que o Estado violou os direitos à liberdade e integridade pessoais, à vida e ao reconhecimento da personalidade jurídica, direitos das crianças, direito à integridade pessoal, proteção da honra e da dignidade, proteção familiar e liberdade de consciência e religião, direito de circulação e residência, proteção e garantias judiciais.
17	Chile	Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile (2014)	Indígenas	Responsabilidade do Estado chileno pelo processamento e condenação de lideranças indígenas mapuche, que reivindicavam a recuperação de seus territórios ancestrais e respeito pelo uso e aproveitamento das referidas terras e dos seus recursos naturais. As vítimas foram condenadas como autoras de delitos qualificados como terroristas em aplicação da Lei n. 18.314. A Corte ressaltou os "critérios jurisprudenciais" desenvolvidos ao longo de sua

N.	Estado	Caso	Comunidades tradicionais	Síntese do caso/sentença
				<p>atividade a respeito do direito de propriedade comunal, mesmo que a violação ao direito de propriedade não tenha sido submetida à sua apreciação (parágrafo 155). A CorteIDH considerou que o Estado violou o princípio da legalidade e o direito de presunção de inocência, o princípio da igualdade e não discriminação, o direito de igual proteção perante a lei, direitos da defesa, de recorrer de uma decisão perante tribunal superior ou juiz, liberdade pessoal, liberdade de pensamento e expressão, direitos políticos, direito à proteção da família.</p>
18	Peru	Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú (2015)	Comunidade Campesina	<p>Desaparecimento de 15 pessoas, dentre elas 7 crianças, em ação praticada pelo exército peruano. Os fatos ocorreram no contexto de conflito armado peruano e pela prática sistemática de violação de direitos humanos contra pessoas suspeitas de pertencer a grupos armados. Além dos desaparecimentos, o exército ingressou nos domicílios dentro da comunidade Santa Bárbara, queimou os imóveis e furtou bens dos moradores. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito de propriedade privada, vida privada e familiar, liberdade pessoal, direitos às garantias e proteção judiciais, direito à verdade e de integridade pessoal, direito a especial proteção das crianças.</p>
19	Guatemala	Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala (2016)	Povos Indígenas	<p>Massacre de 22 pessoas contra os indígenas Maya Achí das terras da Aldeia Chuchupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal, pelo Exército da Guatemala. A Corte analisou a violação ao reconhecimento da personalidade jurídica no contexto dos desaparecimentos forçados e a violação ao direito de circulação e residência, considerando o contexto de a impossibilidade de retorno dos membros da Aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal e a ausência de medidas adotadas pelo Estado para reverter os efeitos do deslocamentos. A CorteIDH</p>

N.	Estado	Caso	Comunidades tradicionais	Síntese do caso/sentença
				considerou que o Estado violou os direitos de liberdade e integridade pessoal, à vida e ao reconhecimento da personalidade jurídica, direitos à integridade física e moral e à proteção da família, direito de circulação e residência e direito às garantias e proteção judiciais, e o direito à verdade.
20	Guatemala	Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala (2018)	Povos Indígenas	Assassinato de 11 pessoas e lesão a outras 29, no “Massacre de Xamán” provocado pelo exército da Guatemala contra a população indígena q’anjolal, ixil y k’ichwe, da Comunidade “Aurora de 8 de outubro” que ocupava a Fazenda Xamán. A Corte não entendeu que o Estado não violou o direito à propriedade privada nem o de igualdade perante a lei, estabelecidos nos artigos 21 e 24 da CADH. Em relação ao direito de propriedade, a Corte considerou que o mero ingresso do exército na comunidade, como alegado pelos representantes, não pode lesar a propriedade privada das pessoas indicadas como vítimas. Destacou que não foi provado que os militares ingressaram em terrenos ou casas particulares ou que causaram danos aos bens, mesmo que a propriedade seja de uma Cooperativa que representa a Comunidade. A CorteIDH considerou que o Estado violou os direitos às garantias e proteção judiciais, direito à vida e integridade pessoal e das crianças.

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela CorteIDH (2020).



Dessa maneira, em concordância com o escopo deste trabalho, elencaram-se apenas os casos que tratam de violações de direitos territoriais contra comunidades indígenas e afrodescendentes, pois, como visto, nos casos que têm como sujeitos pescadores, lideranças e comunidades rurais, as violações cometidas foram consideradas individualmente, sem um tratamento coletivo do caso. Ademais, nestas hipóteses, quando se pautou o direito de propriedade, a Corte o considerou de forma individualizada ou não procedeu à sua análise por questões processuais.

Portanto, as sentenças que foram selecionadas para serem apresentadas nas próximas seções se referem aos casos nos quais a análise realizada levou em consideração a perspectiva coletiva do direito de propriedade, a partir da interpretação evolutiva que a CorteIDH fez do art. 21 da CADH, com o reconhecimento da propriedade coletiva de povos indígenas ou tribais.

Diante disso, a partir da leitura das sínteses e, posteriormente, das sentenças dos casos, chegou-se ao total de 14 casos, demandas oriundas de 11 países do bloco americano que permitem identificar alguns *standards* desenvolvidos na jurisprudência da CorteIDH sobre titulação coletiva e o reconhecimento da personalidade jurídica coletiva dos povos indígenas e tribais, no bojo das demandas referentes aos direitos territoriais coletivos de povos e comunidades tradicionais.

Destaca-se desde já que, apesar do importante conteúdo apresentado em diferentes votos proferidos pelos juízes em alguns destes casos, para fins desta pesquisa, estes documentos não serão utilizados, optando-se por delimitar a análise realizada exclusivamente no conteúdo das sentenças em si, uma vez que representam a decisão final e que prepondera sobre os casos.

Destaca-se ainda que a Resolução nº 364, de 12 de janeiro de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da CorteIDH, entende por decisões e deliberações da CorteIDH “as sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas pela Corte” (BRASIL, 2021c, n.p.), e, portanto, não considera os votos razoados apresentados pelos juízes.

Nas próximas seções deste capítulo serão apresentadas as principais considerações da CorteIDH em relação ao art. 21 da CADH e o direito de propriedade coletiva, o reconhecimento de personalidade jurídica e obrigação de titulação coletiva de territórios tradicionais.

Os 14 casos selecionados estão sistematizados na tabela 7, organizados em ordem cronológica das sentenças de mérito proferidas:

Tabela 7 – Sentenças dos casos sobre direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais apreciados pela CorteIDH até dezembro de 2020 por ordem cronológica da sentença de mérito.

N	País	Caso	Resumo do Caso	Povos envolvidos	Tipo de Sentença	Data da Sentença	Resumo/Violação de direito reconhecida pela CorteIDH
1	Nicarágua	Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua	O caso trata da falta de delimitação do território da comunidade indígena Mayagna (Sumo) Awas Tingni, pela ausência de medidas efetivas que assegurassem os direitos de propriedade da Comunidade em suas terras ancestrais e do uso dos recursos naturais, assim como por ter outorgado uma concessão a uma empresa privada para exploração florestal nas terras da Comunidade sem seu consentimento e não haver garantido um recurso efetivo para responder às reclamações da comunidade sobre seus direitos de propriedade.	Indígenas	Exceções Preliminares (Série C No. 66)	01/02/2000	O caso trata do direito à propriedade coletiva. No entanto, esta sentença aborda apenas a exceção preliminar oposta pelo Estado, que foi indeferida por unanimidade na CorteIDH e determinada a continuidade do conhecimento do caso.
					Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 79)	31/08/2001	A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito de propriedade coletiva, consagrado no artigo 21 da CADH, interpretando o conceito de propriedade a partir da ideia de bens.
2	Suriname	Comunidade Moiwana Vs. Surinam	Trata da violação ao direito de propriedade da comunidade afrodescendente N'djuka Maroon de Maiwana, no contexto do ataque realizado por membros das forças armadas do Suriname contra a comunidade, resultando no massacre de mais de 40 pessoas, e forçando os sobreviventes a fugir. Após o ataque, não houve investigação adequada e, conseqüentemente, os crimes praticados seguiram impunes. Assim, sem condições e meios adequados para que a comunidade viva de forma segura e pacífica em seu território ancestral, os sobreviventes não puderam mais retornar ao local desde o ocorrido.	Afrodescendentes	Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 124)	15/06/2005	A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito de propriedade coletiva, consagrado no artigo 21 da CADH, e os direitos de circulação e residência, integridade pessoal e as garantias e proteção judiciais. A CorteIDH ainda reconheceu a aplicação dos pressupostos já vigentes para afirmação de direitos territoriais indígenas aos povos tribais afrodescendentes.
					Interpretação da Sentença de Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 145)	08/02/2006	Elucida o alcance das reparações ordenadas em relação à violação do Artigo 21 da Convenção.

N	País	Caso	Resumo do Caso	Povos envolvidos	Tipo de Sentença	Data da Sentença	Resumo/Violação de direito reconhecida pela CorteIDH
3	Paraguai	Comunidad Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay	Trata-se da violação ao direito de propriedade da comunidade indígena Yake Axa e seus membros, pertencente ao povo Lengua Enxet Sur, que ocupam ancestralmente o Chaco Paraguai, mas foram impossibilitados de acessar a terra e a posse de seu território tradicional, em razão da omissão do Estado que não finalizou o pedido de reivindicação do território, em trâmite desde 1993, o que tem implicado em um estado de vulnerabilidade alimentícia, médica e sanitária, que ameaça a sobrevivência e integridade dos membros da Comunidade, uma vez que, enquanto aguardam a finalização do referido procedimento, parte da comunidade está vivendo às margens da uma Rodovia e a outra parte se encontra dispersa nas aldeias e departamentos vizinhos.	Indígenas	Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 125)	17/06/2005	Aborda o direito de propriedade, ao analisar o conteúdo e alcance do Art. 21 da CADH, entendendo apropriado utilizar a Convenção nº 169 da OIT, para interpretar suas disposições de acordo com a evolução do SIDH (Art. 13 e 29b). A Corte ainda teceu comentários sobre o reconhecimento da personalidade jurídica comunitária. A CorteIDH considerou que o Estado violou os direitos de garantias e proteção judiciais, direito à propriedade privada coletiva e o direito à vida.
					Interpretação da Sentença de Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 142)	06/02/2006	Interpreta dispositivos da sentença que tratam sobre a obrigação do Estado à restituição do território tradicional e do prazo para os procedimentos de definição do território e entrega livre da terra.
4	Paraguai	Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay	Constituída pelo povo indígena Enxer-Lengua, a comunidade Sawhoyamaxa e seus membros foram privados do direito à propriedade ancestral, cuja reivindicação estava em tramitação desde 1991, sem que houvesse sido resolvida satisfatoriamente, gerando uma situação de vulnerabilidade alimentícia, médica e sanitária que ameaçava a sobrevivência e a integridade da comunidade	Indígenas	Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 146)	29/03/2006	Aborda o Art. 21 da CADH e analisa o direito de recuperação de terras tradicionais e as ações para efetivar o direito dos membros da comunidade sobre suas terras tradicionais. Em relação ao direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, aborda a dificuldade de obtenção de registros civis dos membros da comunidade. A CorteIDH considerou que o Estado violou os direitos de garantias e proteção judiciais, à propriedade privada, à vida e ao reconhecimento da personalidade jurídica.

N	País	Caso	Resumo do Caso	Povos envolvidos	Tipo de Sentença	Data da Sentença	Resumo/Violação de direito reconhecida pela CorteIDH
5	Suriname	Pueblo Saramaka Vs. Surinam	O caso se refere à responsabilidade internacional de Suriname pelas violações cometidas pelo Estado contra membros do Povo Saramaka, comunidade tribal que vive na região superior do Rio Suriname. As violações dizem respeito à ausência de medidas efetivas por parte do Estado para reconhecer o exercício do direito da comunidade ao uso e gozo do território que tem ocupado e usado tradicionalmente, além da violação ao direito de posse e propriedade de acordo com suas tradições comunais.	Afrodescendentes	Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 172)	28/11/2007	Aborda o Art 21 da CADH à luz do art. 29.b (não pode limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade) e reconhecimento da personalidade jurídica coletiva. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito de propriedade, ao reconhecimento da personalidade jurídica e à proteção judicial.
					Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 185)	12/08/2008	Interpretação de sentença sobre o Art. 21 da CADH e determinação do alcance da expressão “supervivencia como una comunidad tribal”; capacidade jurídica da comunidade para gozar e exercer direitos de maneira coletiva e reconhecimento da personalidade jurídica.
6	Paraguai	Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay	O caso se refere à responsabilidade internacional do Estado pela falta de garantia do direito de propriedade ancestral da Comunidade Indígena Xákmok Kásek e seus membros, já que desde 1990 se encontra em trâmite a solicitação de reivindicação territorial da Comunidade, não só a impossibilitando a comunidade de acessar a propriedade e a posse de seu território, mas que, pelas próprias características da mesma, tem implicado em mantê-la em um estado de vulnerabilidade alimentícia, médica e sanitária, que ameaça de forma contínua a sobrevivência dos membros da Comunidade e a integridade da mesma.	Indígenas	Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 214)	24/08/2010	Aborda de propriedade ancestral da Comunidade Indígena Xákmok Kásek e o reconhecimento da personalidade jurídica pela ausência de registros civis dos membros da comunidade, mas rejeitou a violação deste direito em relação à comunidade. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito de propriedade comunitária, o direito à vida, à integridade pessoal, ao reconhecimento da personalidade jurídica, direito das crianças. Além disso, determinou que o Estado não cumpriu a obrigação de não discriminar.

N	País	Caso	Resumo do Caso	Povos envolvidos	Tipo de Sentença	Data da Sentença	Resumo/Violação de direito reconhecida pela CorteIDH
7	Equador	Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador	Se refere à concessão de uma licença a uma empresa petrolífera privada para realizar exploração e exploração de petróleo no território do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku, na década de 1990, sem qualquer consulta prévia e sem o seu consentimento, criando uma situação de risco para a população, já que, por um período, eles foram impedidos de buscar meios de subsistência e teria limitado seus direitos de circulação e de expressar sua cultura. Além disso, o caso se refere à suposta falta de proteção judicial e observância das garantias judiciais em relação à garantia do direito à propriedade comunal da comunidade.	Indígenas	Mérito e Reparações (Série C No. 245)	27/06/2012	A análise do direito à propriedade comunal se relacionou com a obrigação de respeitar direitos, liberdade de pensamento e direitos políticos. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à consulta, à propriedade comunal e à identidade cultural e às garantias e proteção judiciais.
8	Colômbia	Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia	O Caso trata da violação do direito à propriedade coletiva cometida contra comunidades que viviam nas margens do rio Cacarica, no contexto da “Operação Génesis”, realizada em 1997, na área geral do Río Salaquí e Río Truandó, da bacia do rio Cacarica, departamento de Chocó, que resultou na morte de Marino López Mena e o deslocamento forçado de centenas de pessoas, muitas delas membros das comunidades afrodescendentes. Além da falta de apuração dos fatos e punições dos responsáveis, bem como a falta de proteção judicial, aborda a exploração ilegal de recursos naturais.	Afrodescendentes	Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 270)	20/11/2013	Aborda o direito à propriedade coletiva das comunidades afrodescendentes sobre os territórios. A CorteIDH considerou que o Estado violou os direitos à integridade pessoal e a não ser deslocado à força, direito à vida, direito de circulação e residência, direito à propriedade coletiva e às garantias e proteção judiciais.

N	País	Caso	Resumo do Caso	Povos envolvidos	Tipo de Sentença	Data da Sentença	Resumo/Violação de direito reconhecida pela CorteIDH
9	Panamá	Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá	Trata da responsabilidade do Panamá pela violação contínua do direito à propriedade coletiva dos povos indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus membros e a falta de pagamento de indenização pela expropriação causada pela inundação dos territórios ancestrais pela construção da Barragem Hidrelétrica de Bayano entre 1972 e 1976; ausência de reconhecimento, demarcação e titulação das terras concedidas e de proteção efetiva do território e dos recursos naturais; ausência de um procedimento adequado e eficaz para acesso à propriedade coletiva territorial, e discriminação contra os povos Kuna e Emberá.	Indígenas	Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 284)	14/10/2014	Aborda o direito à propriedade coletiva indígena e tribal. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à propriedade, às garantias judiciais e a proteção judicial, violação do princípio do prazo razoável.
10	Honduras	Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras	Violação do direito de propriedade da Comunidad Garífuna de Punta Piedra, como consequência da violação do dever de garantia por ter concedido títulos de propriedade plena em 1993 e 1999 a favor da Comunidad sem ter realizado um processo de saneamento adequado, ou seja, removido pessoas não indígenas tituladas individualmente dentro do território, apesar do conhecimento da ocupação por não indígenas em terras e territórios titulados.	Indígenas	Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 304)	08/10/2015	Aborda o direito à propriedade coletiva indígena e tribal. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito de propriedade coletiva, à proteção judicial, e às garantias judiciais.
11	Honduras	Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus	O caso se refere à responsabilidade internacional de Honduras porque a Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz não possui um título de	Indígenas	Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 305)	08/10/2015	Aborda o direito de propriedade coletiva e titulação coletiva do território. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à propriedade coletiva, às

N	País	Caso	Resumo do Caso	Povos envolvidos	Tipo de Sentença	Data da Sentença	Resumo/Violação de direito reconhecida pela CorteIDH
		miembros Honduras Vs.	propriedade sobre seu território tradicional, adequado e culturalmente apropriado, e o reconhecimento de parte desse território teria sido tardio. Além disso, o Estado continuaria a negar um único título em todo o território.				garantias e proteção judiciais e obrigação de adotar disposições de direito interno.
12	Suriname	Pueblos Kaliña y Lokono Surinam Vs.	Violação de direitos dos membros de 8 comunidades dos povos indígenas Kaliña e Lokono pela ausência de leis que reconheçam a personalidade jurídica dos povos indígenas e falta de base normativa que permita o reconhecimento do direito de propriedade coletiva das terras, territórios e recursos naturais dos povos indígenas; emissão de títulos individuais para pessoas não indígenas, outorgas de licenças para exploração da atividade mineral e criação de reservas naturais dentro do território ancestral indígena, tudo sem a realização de consulta, estudos de impacto ambiental e repartição de benefícios.	Indígenas	Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 309)	25/11/2015	Aborda o reconhecimento da personalidade jurídica coletiva de povos indígenas e tribais e sobre a propriedade coletiva. A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, direito à propriedade coletiva, aos direitos políticos e à proteção judicial.
13	Brasil	Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil	O caso se refere à violação do direito à propriedade coletiva e integridade pessoal do povo indígena Xucuru, como consequência da demora de mais de 16 anos, entre 1989 e 2005, no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação de suas terras ancestrais e pela falta de saneamento total das terras e territórios, ou seja, a remoção de	Indígenas	Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 346)	05/02/2018	A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito a um prazo razoável de garantia judicial e os direitos de tutela judicial e propriedade coletiva.

N	País	Caso	Resumo do Caso	Povos envolvidos	Tipo de Sentença	Data da Sentença	Resumo/Violação de direito reconhecida pela CorteIDH
			peças não indígenas de dentro do território tradicional.				
14	Argentina	Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina	Trata da violação do direito de propriedade sobre o território ancestral das comunidades indígenas reunidas na Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat. A controvérsia se refere se a conduta estatal tem permitido garantir segurança jurídica ao direito de propriedade coletiva e seu pleno exercício.	Indígenas	Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 400)	06/02/2020	A CorteIDH considerou que o Estado violou o direito à propriedade comunitária, à identidade cultural, a um meio ambiente saudável, à alimentação e água adequadas, direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, obrigação de adotar disposições de direito interno, direitos políticos. Por outro lado, considerou que o Estado não é responsável pela violação do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica ou das liberdades de pensamento e de expressão, associação e circulação e residência.
					Interpretação da Sentença de Mérito, Reparações e Custas (Série C No. 420)	24/09/2020	Interpretou o alcance do disposto no ponto resolutivo 15 da Sentença, que ordena ao estado medidas legislativas e/ou de outro caráter para dotar de segurança jurídica a propriedade comunitária indígena, para que seja esclarecido se o ordenado deve incluir o direito de consulta aos povos indígenas.

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela CorteIDH (2020).



## 4.2 O ARTIGO 21 DA CADH E O DIREITO À PROPRIEDADE COLETIVA NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A CorteIDH tem uma vasta jurisprudência sobre o direito à propriedade, previsto no art. 21 da CADH, cuja interpretação garante aos povos indígenas e tribais o direito à propriedade coletiva. Conforme visto na Tabela 7, a maioria dos casos analisados pela CorteIDH se referem às violações da propriedade ancestral indígena e à omissão do Estado em realizar e finalizar adequadamente os procedimentos de demarcação das terras, bem como sua respectiva titulação coletiva.

Essa abordagem, felizmente, está sendo ampliada e já abarca alguns casos oriundos de comunidades afrodescendentes, que estão sendo reconhecidas pela Corte dentro no conceito de “povos tribais” e, conseqüentemente, são abrangidas pelos direitos destinados aos povos indígenas.

Nesta seção, as decisões serão abordadas pela ordem cronológica crescente das sentenças de mérito proferidas, conforme constam na Tabela 7, à medida que as decisões ampliam o conceito de propriedade privada, previsto no art. 21 da CADH. Feitas esta breve introdução, é importante apresentar o conteúdo do art. 21 da Convenção Americana, que estabelece o direito à propriedade privada:

### Artigo 21. Direito à propriedade privada

1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.
2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.
3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei (BRASIL, 1992).

Barreto (2019, p. 67) explica que, embora o artigo 21 da CADH “faça referência à ‘propriedade privada’, a sua compreensão passou por uma evolução, sendo vista a partir do conteúdo coletivo, em decorrência da interpretação progressiva empreendida pela Corte IDH”, constituindo-se a propriedade coletiva como um direito humano protegido pelo referido dispositivo convencional (*idem*).

Barreto (2019) também explica que a partir dessa interpretação progressiva que a CorteIDH, o art. 21 da CADH, o conteúdo da “propriedade privada” deixou de coincidir apenas com o conceito de “propriedade moderna”, ou seja, a propriedade individualizada, previsto em muitos códigos civis de países latino-americanos, e passou a ter um alcance mais amplo, conferindo à posse efeito equivalente ao pleno domínio e à propriedade comunal ou coletiva

uma significação especial, que abrange a preservação da identidade cultural dos povos que nela habitam:

O art. 21 a CADH lido isoladamente pode levar à uma compreensão de que sua previsão coincide apenas com o direito à clássica propriedade privada (propriedade moderna), previsto em muitos Códigos Civil de países latino-americanos. No entanto, apesar de fazer referência à “propriedade privada”, este dispositivo não se traduz apenas em um documento ou título, constante em uma matrícula imobiliária, pois o seu alcance é mais amplo, conferindo à posse efeito equivalente ao pleno domínio. Também compreende a propriedade coletiva ou comunal, considerando a significação especial dessa propriedade ancestral aos povos indígenas e tribais, inclusive para preservação da identidade cultural e transmissão às futuras gerações (BARRETO, 2019, p. 67).

A CorteIDH utiliza duas terminologias para propriedade em suas decisões quando interpreta o art. 21 da CADH e amplia a concepção de propriedade privada: a propriedade comunal, para tratar dos casos sobre direitos territoriais dos povos indígenas; e a propriedade coletiva, quando aborda os direitos territoriais dos povos tribais, locução adotada pela Corte em razão da Convenção nº 169 da OIT, notadamente nos casos das comunidades afrodescendentes.

Essa compreensão de propriedade privada foi introduzida pela CorteIDH com apreciação do *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua* (2001), descrito como o “primeiro caso que aliou o debate ambiental ao debate territorial, impulsionando a mais significativa interpretação evolutiva já ocorrida no sistema, isto é, a ampliação do escopo do art. 21 da CADH” (MOREIRA, 2017, p. 101), sendo “o primeiro a reconhecer não apenas o direito de proteção territorial de povos indígenas, mas, também por relacionar este direito aos aspectos culturais e ambientais incidentes sob o território” (MOREIRA, 2017, p. 105).

O artigo 21 da CADH é interpretado a partir da ideia de “bens”, termo que substituiu a expressão “propriedade privada” no item 1 do art. 21 da CADH, por ocasião dos debates realizados nos trabalhos preparatórios da Convenção Americana de Direitos Humanos, optando-se, portanto, por fazer referência ao “uso e gozo dos bens” no lugar de “propriedade privada”, numa tentativa de conciliar as correntes ideológicas que se apresentaram, reforçando, dessa forma, a função social da propriedade<sup>76</sup> (CORTEIDH, 2001).

O conceito adotado pela CorteIDH considera “bens” como “aquelas coisas materiais que podem ser apropriadas, bem como todo o direito que possa fazer parte do patrimônio de uma pessoa”, incluindo “todos os móveis e imóveis, que podem ser elementos corpóreos e

---

<sup>76</sup> Caso Comunidad Mayana (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (2001), p. 77-78, § 145.

intangíveis e qualquer outro objeto imaterial capaz de ter um valor” (CORTEIDH, 2001, p. 77, tradução nossa)<sup>77</sup>.

É “a partir deste conceito que a Corte passará a estruturar sua jurisprudência de proteção dos territórios tradicionais coletivos, apoiando-se em sua proteção oriunda do art. 21, que protege não apenas a propriedade, mas os bens que compõem o patrimônio humano” (MOREIRA, 2017, p. 102).

A compreensão de que o art. 21 da CADH abrange também os direitos dos membros das comunidades indígenas no marco da propriedade comunal, se sustenta pela adoção de uma interpretação evolutiva dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos que, de acordo com o artigo 29.b da Convenção e das normas de interpretação aplicáveis, proíbe a interpretação restritiva de direitos<sup>78</sup>, ressaltando-se “a necessidade de considerar os tratados ‘instrumentos vivos’ que demandam uma interpretação de acordo com o seu tempo e a realidade observada na atualidade” (MOREIRA, 2017, p. 102).

Dessa forma, a CorteIDH reconheceu, no caso das comunidades indígenas, que há “uma tradição comunitária em uma forma comunal de propriedade coletiva da terra, no sentido de que a propriedade da terra não está centrada em um indivíduo, mas no grupo e sua comunidade” (CORTEIDH, 2001, p. 78, tradução nossa)<sup>79</sup>, pois, para estas comunidades esta relação “[...] não é apenas uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual do qual devem usufruir plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras” (idem, tradução nossa)<sup>80</sup>.

Além de reafirmar a estreita relação que os povos indígenas mantêm com a terra, a CorteIDH adverte que ela deve ser compreendida como a base fundamental de sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica<sup>81</sup>. Assim, decidiu que o Estado deve adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outro caráter que sejam necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação de

---

<sup>77</sup> “144. Los ‘bienes’ pueden ser definidos como aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor” (CORTEIDH, 2001, p. 77).

<sup>78</sup> Caso Comunidad Mayana (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (2001), p. 78, § 148.

<sup>79</sup> “149. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad” (CORTEIDH, 2001, p. 78).

<sup>80</sup> “149. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (idem).

<sup>81</sup> Caso Comunidad Mayana (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (2001), p. 78, § 149.

propriedades indígenas, de acordo com o direito consuetudinário, os valores, usos e costumes destas comunidades<sup>82</sup> (CORTEIDH, 2001).

Posteriormente, no *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname* (2005), a Corte considerou que o povo N'djuka, residente na comunidade Moiwana, comunidade afrodescendente, é um povo tribal, e como tal merece proteção aos seus direitos territoriais, devendo-se aplicar a jurisprudência sobre comunidades indígenas e seus direitos comunais de propriedade, de acordo com o art. 21 da CADH, também aos membros desta comunidade, coletivamente considerados<sup>83</sup> (CORTEIDH, 2005a).

Consequentemente, adotou-se no *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname* (2005) os mesmos pressupostos do *Caso da Comunidade Mayana (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua* (2001).

Apesar de o Suriname não reconhecer os povos indígenas e tribais como “entidades jurídicas”, tampouco a legislação nacional prever o direito coletivo de propriedade<sup>84</sup> (CORTEIDH, 2005a), a CorteIDH “estabeleceu uma paridade de tratamento entre estes grupos sociais” (MOREIRA, 2017, p. 113), de crucial importância para o reconhecimento e “aplicação dos pressupostos já vigentes para afirmação de direitos territoriais indígenas aos N'djuka, povos tribais afrodescendentes no sentido de que este critério não se centra apenas no indivíduo, mas, sim, na comunidade” (idem).

Ao considerar a relação abrangente que o povo tribal N'djuka possui com as suas terras tradicionais<sup>85</sup>, a CorteIDH ponderou que a ocupação tradicional da aldeia de Moiwana e das terras circundantes, que foi reconhecida e respeitada por anos pelos clãs N'djuka e comunidades indígenas vizinhas, deve ser suficiente para obter o reconhecimento estatal de sua propriedade<sup>86</sup> (CORTEIDH, 2005a).

Dessa forma, os membros da comunidade foram reputados legítimos donos das terras tradicionais, de onde foram impedidos de retornar desde 1986, resultado da conduta do Estado que não garantiu as condições necessárias para este retorno<sup>87</sup> e, portanto, violou direitos dos membros da comunidade para o uso comum e fruição de sua propriedade tradicional<sup>88</sup> (CORTEIDH, 2005a).

---

<sup>82</sup> Caso Comunidade Mayana (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua (2001), p. 87, ponto resolutivo 3.

<sup>83</sup> Caso Comunidad Moiwana Vs. Suriname (2005), p. 57-58, § 133.

<sup>84</sup> Caso Comunidad Moiwana Vs. Suriname (2005), p. 30, § 86.5.

<sup>85</sup> Caso Comunidad Moiwana Vs. Suriname (2005), p. 57, § 133.

<sup>86</sup> Caso Comunidad Moiwana Vs. Suriname (2005), p. 58, § 133.

<sup>87</sup> Caso Comunidad Moiwana Vs. Suriname (2005), p. 58, § 134.

<sup>88</sup> Caso Comunidad Moiwana Vs. Suriname (2005), p. 58, § 135.

Pela ausência de um título formal<sup>89</sup>, a CorteIDH declarou que o Estado deve adotar as medidas legislativas, administrativas e regulatórias necessárias para garantir aos membros da comunidade tribal Moiwana seus direitos de propriedade sobre os territórios tradicionais dos quais foram expulsos, incluindo a criação de um mecanismo eficaz para delimitar, demarcar e titular os territórios tradicionais (CORTEIDH, 2005a, 2006c).

Outro caso emblemático é o *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay* (2005). Ao analisar o conteúdo e alcance do art. 21 da CADH, a CorteIDH considerou, assim como o fez no *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua* (2001), “o significado especial da propriedade comunal da terra ancestral para os povos indígenas, inclusive para preservar sua identidade cultural e transmiti-lo às gerações futuras, bem como as ações do Estado para tornar este direito plenamente efetivo” (CORTEIDH, 2005b, p. 77, tradução nossa)<sup>90</sup>.

Para tanto, utilizou-se, tanto a CADH como a Convenção nº 169 da OIT para interpretar e analisar o alcance do art. 21 da CADH, de acordo com a evolução do SIDH<sup>91</sup>, haja vista as diversas disposições contidas na Convenção nº 169 da OIT e que guardam relação com a propriedade comunal das comunidades indígenas<sup>92</sup> (CORTEIDH, 2005b).

A CorteIDH considerou a estreita relação dos povos indígenas com seus territórios tradicionais e os recursos naturais neles existentes e a sua cultura<sup>93</sup>, aspecto que guarda relação com o disposto no art. 13 da Convenção 169 da OIT<sup>94</sup> e, como consequência, devem ser resguardados pelo art. 21 da CADH, posto que estão abrangidos pelo conceito de “bens” utilizado no referido artigo<sup>95</sup> (CORTEIDH, 2005b), ou seja, esta decisão reitera a amplitude do conceito de “bens”, “no sentido de que contempla não somente os bens materiais passíveis de apropriação, como também os bens imateriais” (MOREIRA, 2017, p. 118).

Neste caso, é importante mencionar que a legislação interna do Paraguai reconhece o direito de propriedade ancestral da comunidade, uma vez que consagra os direitos territoriais coletivos dos membros das comunidades indígenas e, conseqüentemente, o direito à

<sup>89</sup> Caso Comunidad Moiwana Vs. Suriname (2006), p. 10, § 19.

<sup>90</sup> “123. Al analizar el contenido y alcance del artículo 21 de la Convención en el presente caso, la Corte tomará en cuenta, a la luz de las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la misma y como lo ha hecho anteriormente<sup>191</sup>, la significación especial de la propiedad comunal de las tierras ancestrales para los pueblos indígenas, inclusive para preservar su identidad cultural y trasmitirla a las generaciones futuras, así como las gestiones que ha realizado el Estado para hacer plenamente efectivo este derecho (supra párr. 51)” (CORTEIDH, 2005b, p. 77).

<sup>91</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 78, § 127.

<sup>92</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 79, § 130.

<sup>93</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 79, § 135.

<sup>94</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 79-80, § 136.

<sup>95</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 80, § 137.

propriedade coletiva, portanto, o objeto de análise da CorteIDH se concentrou em identificar se este direito foi ou não efetivo, uma vez que os membros da Comunidade iniciaram os trâmites previstos legalmente em 1993 e até a data da sentença não havia finalizado<sup>96</sup> (CORTEIDH, 2005b).

A CorteIDH adverte que tanto a propriedade comunal dos povos indígenas e a propriedade privada possuem proteção convencional, e, em caso de conflito entre elas, a própria CADH e a jurisprudência daquele Tribunal estabelecem as diretrizes para definir as restrições admissíveis ao gozo e exercício desses direitos<sup>97</sup> (CORTEIDH, 2005b).

Nesse aspecto, Barreto (2019) explica que a segunda parte do artigo 21.1 da CADH, que dispõe que o uso e gozo dos bens poderá ser subordinado por lei aos interesses da sociedade, “tem sido interpretado pela Corte IDH no sentido de que o direito à propriedade previsto no referido dispositivo não é absoluto. Portanto, pode sofrer restrições legalmente contempladas, orientadas a satisfazer um interesse público imperativo” (BARRETO, 2019, p. 70).

Desse modo, na hipótese de conflitos entre a propriedade privada e a propriedade comunal, as restrições podem ser aplicadas desde que cumpram os seguintes critérios: estejam estabelecidas por lei; sejam necessárias, proporcionais e direcionadas a atingir um objetivo legítimo em uma sociedade democrática<sup>98</sup> (CORTEIDH, 2005b).

Para a CorteIDH, são consideradas necessárias aquelas restrições previstas legalmente e que visam satisfazer um interesse “público imperativo” e não apenas servir a um “propósito útil e oportuno”; sendo proporcionais quando interferem o mínimo possível no efetivo direito restringido, adaptando-se à consecução de um “objetivo legítimo”, e justificadas segundo objetivos coletivos que, pela sua importância, devem prevalecer sobre a necessidade de pleno gozo do direito restringido<sup>99</sup> (CORTEIDH, 2005b).

A CorteIDH reconhece a prevalência do direito à propriedade comunal e coletiva sobre a propriedade privada individual, uma vez que trata de um conceito amplo e diferenciado, relacionado ao direito coletivo à sobrevivência dos povos indígenas, como um povo organizado e com controle de seu território, que garante que membros dessas comunidades preservem seu patrimônio cultural e garantam a reprodução da sua cultura, desenvolvimento e vida<sup>100</sup> (CORTEIDH, 2005b).

---

<sup>96</sup> Caso Comunidad indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay (2005), p. 80, § 140 e 141.

<sup>97</sup> Caso Comunidad indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay (2005), p. 81, § 143 e 144.

<sup>98</sup> Caso Comunidad indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay (2005), p. 81, § 144.

<sup>99</sup> Caso Comunidad indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay (2005), p. 81-82, § 145.

<sup>100</sup> Caso Comunidad indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay (2005), p. 82, § 146.

A restrição do direito de propriedade individual pode ser considerada necessária para alcançar o objetivo coletivo de preservação de identidades culturais, incluindo-se povos indígenas; e proporcional, se for paga uma indenização justa aos particulares pelos prejuízos eventualmente causados, de acordo com o art. 21.2 da CADH<sup>101</sup>(CORTEIDH, 2005b).

Destaca-se que, apesar de este Caso tratar de povos indígenas, tendo em vista que a CorteIDH reconheceu, no Caso *Comunidad Moiwana Vs. Surinam* (2005), que os pressupostos já vigentes sobre direitos territoriais indígenas também se aplicam aos povos tribais afrodescendentes. Dessa forma, considera-se que todas as disposições acerca destes direitos, quando estabelecidas em casos que envolvam povos indígenas, também alcançam as comunidades tribais e vice-versa.

Acerca da prevalência da propriedade comunal e coletiva sobre a propriedade privada, fixou-se o entendimento de que se deve avaliar caso a caso. Todavia, ficou consignado que, na impossibilidade de adoção de medidas para devolver os territórios e os recursos comunais aos povos indígenas e tribais, desde que por razões concretas e justificadas, é autorizada que seja outorgada uma compensação que deve levar em conta o significado que a terra tem para estes grupos, nos termos do art. 16.4 da Convenção 169 da OIT<sup>102</sup>. Por conseguinte, a CorteIDH também reconhece que nem sempre os interesses territoriais das populações indígenas prevalecerão sobre os particulares ou estatais<sup>103</sup> (CORTEIDH, 2005b).

Para Moreira (2017), no entanto, esta exceção deve ser vista de forma restrita, especialmente sobre o significado de “impossibilidade de devolução dos territórios”, que precisa ser compreendido como um impedimento ou dificuldade absoluta apenas sob circunstâncias específicas que efetivamente inviabilizem o retorno da comunidade ao território, como nos casos em que o território deixou de existir por fatores naturais (inundações causadas pelas mudanças climáticas ou por alagamento das áreas), “de modo que a mera inconveniência do retorno ao território, causada pela ausência de recursos para indenização ou ocupação por particulares, por exemplo, não pode servir de fundamento que impossibilite o retorno aos territórios” (MOREIRA, 2017, p. 120).

---

<sup>101</sup> Caso Comunidad indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay (2005), p. 82, § 148.

<sup>102</sup> Quando o retorno aos territórios ou retornar às terras tradicionalmente ocupadas não for possível, conforme determinado por acordo ou, na ausência de acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e estatuto jurídico sejam pelo menos iguais a aquelas das terras que ocupavam anteriormente, desde que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias adequadas e respeitando a decisão e escolha do povo afetado (BRASIL, 2019a).

<sup>103</sup> Caso Comunidad indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay (2005), p. 82, § 149.

No caso em apreço, a CorteIDH foi instada pelos representantes da Comunidade a interpretar a Sentença de Mérito, Reparações e Custas do *Caso Comunidad indígena Yakye Axa*, tendo se pronunciado em 06 de fevereiro de 2006. Ocasão em que explicitou o alcance a respeito do disposto no item 6 da sentença de mérito a respeito da entrega dos territórios tradicionais à Comunidade Yakye Axa (CORTEIDH, 2006d).

Estabeleceu-se, em primeiro lugar, que a obrigação de identificação do território da comunidade e sua posterior delimitação, demarcação, titulação e entrega gratuita é do Estado, que possui os meios técnicos e científicos necessários para tal, destacando que a memória histórica e identidade da comunidade deverão ser consideradas durante os procedimentos de demarcação do território a ser entregue<sup>104</sup>. Caso alguns imóveis estejam sob domínio de particulares, total ou parcialmente, estas áreas deverão ser desapropriadas<sup>105</sup>; e, somente em caso de alguma impossibilidade poderão ser entregues terras alternativas, desde que sejam escolhidas em consenso com a comunidade, conforme as suas próprias formas de consulta e decisão, valores e costumes<sup>106</sup>(CORTEIDH, 2006d).

A CorteIDH ressalva que o fato de que o território tradicional se encontre sob a posse de particulares não é por si um motivo “objetivo e fundamentado” que impeça a reivindicação<sup>107</sup> (CORTEIDH, 2006d) e, conseqüentemente, a devida restituição à comunidade. Essa questão foi aprofundada no *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay* (2006), que aborda situação semelhante vivenciada pela comunidade Yakye Axa.

Neste caso, a CorteIDH resgatou o fato de que os conceitos de propriedade e posse das comunidades indígenas podem ter um significado coletivo, que não correspondem a uma concepção clássica de propriedade, mas também merecem igual proteção do art. 21 da CADH, pois ignorar ou desconhecer formas diferenciadas “do direito ao uso e gozo dos bens, dadas pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo, equivaleria a sustentar que só existe uma maneira de usar e dispor dos bens, o que, por sua vez, significaria fazer ilusória a proteção do artigo 21 da CADH para milhões de pessoas”<sup>108</sup> (CORTEIDH, 2006e, p. 70, tradução nossa)<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2006), p. 07, § 23.

<sup>105</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2006), p. 08, § 24.

<sup>106</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2006), p. 08, § 25.

<sup>107</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2006), p. 08, § 25.

<sup>108</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006), p. 70, § 120

<sup>109</sup> Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas”. (CORTEIDH, 2006e, p. 70).



A CorteIDH sintetiza suas decisões sobre a posse de terras indígenas manifestadas nos casos *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni* (2001), *Comunidad Moiwana* (2005) e *Comunidad indígena Yakey Axa* (2006), nos seguintes termos:

1) a posse tradicional dos indígenas sobre suas terras tem efeitos equivalentes ao título de propriedade que o Estado outorga; 2) a posse tradicional confere aos indígenas o direito de exigir o reconhecimento oficial da propriedade e seu registro; 3) os membros dos povos indígenas que, por motivos alheios à sua vontade, deixaram ou perderam a posse de suas terras tradicionais mantêm o direito de propriedade sobre elas, mesmo diante da falta de título legal, exceto quando as terras foram legitimamente transferidas para terceiros de boa-fé; e 4) os membros de povos indígenas que involuntariamente tenham perdido a posse de suas terras, e estas foram transferidas legitimamente a terceiros inocentes, têm o direito de recuperá-las ou obter outras terras de igual tamanho e qualidade. Assim, a posse não é requisito que condiciona a existência do direito à recuperação da terra tradicional (CORTEIDH, 2006e, p. 71-72, tradução nossa)<sup>110</sup>.

O Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay* (2006) se enquadra na última opção, uma vez que os membros da comunidade Sawhoyamaxa foram despojados de suas terras, então destinadas a particulares, e a legislação paraguaia autorizava a devolução das terras à comunidade, ainda que estivessem privatizadas e que a comunidade não possuísse a plena posse delas<sup>111</sup> (CORTEIDH, 2006e).

Assim, o Tribunal reiterou que a propriedade de particulares sobre as terras tradicionais reclamadas pela comunidade, por si só, não constitui um motivo “objetivo e fundamentado” para denegar as solicitações indígenas, que, de outra forma, esvaziaria o sentido do direito de devolução e não ofereceria uma real possibilidade de recuperação das terras tradicionais, forçando os povos indígenas a aceitar terras alternativas ou indenizações pecuniárias<sup>112</sup> (CORTEIDH, 2006e).

Não há limitação temporal ao exercício do direito de recuperação de terras tradicionais. A CorteIDH considerou que, enquanto existir uma relação entre os povos indígenas e as terras, o direito de reivindicação permanecerá vigente, extinguindo-se, apenas se esta relação deixar

---

<sup>110</sup> “128. De lo anterior se concluye que: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y 4) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas. El presente caso se encuadra dentro del último supuesto (CORTEIDH, 2006e, p. 72).

<sup>111</sup> Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay* (2006), p. 72, § 130.

<sup>112</sup> Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay* (2006), p. 75, § 138.

de existir. Mesmo que despojadas de suas terras, caso mantenham alguma relação com elas, as comunidades poderão exercer o referido direito (CORTEIDH, 2006e).

Essa relação pode se expressar de distintas formas, desde que seja “possível”. Significa que não se considera extinta a relação entre os povos indígenas e o território se estes forem impedidos de realizar quaisquer atividades tradicionais dentro das terras tomadas, por motivos alheios a sua vontade, como ameaças, por exemplo, entendendo-se que este direito persiste até que tais impedimentos desapareçam<sup>113</sup> (CORTEIDH, 2006e).

Tanto no caso da *Comunidade Yakye Axa* (2006) como da *Comunidade Sawhoyamaya* (2006), o Estado paraguaio foi internacionalmente responsável pela violação ao direito de propriedade consagrado no art. 21 da CADH.

A CorteIDH determinou em ambos os casos que, além de adotar as medidas adequadas para a entrega gratuita (física e formalmente) do território aos membros das comunidades, o Estado deve adotar, em seu direito interno, todas as medidas necessárias para criar um mecanismo adequado de reivindicação das terras ancestrais pelos povos indígenas<sup>114</sup> (CORTEIDH, 2005b, 2006f).

No *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007), a CorteIDH se manifestou pela caracterização dos membros da Comunidade Saramaka como uma comunidade tribal, já que, apesar de não ser um povo indígena, compartilha características similares, como tradições sociais, culturais e econômicas diferentes de outros setores da sociedade nacional, além de se identificar com os seus territórios ancestrais e estarem regulados, mesmo que parcialmente, por suas próprias normas, costumes ou tradições<sup>115</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Desse modo, a CorteIDH considerou que a referida comunidade tribal é sujeita a medidas especiais que lhes garantem os exercícios de seus direitos, incluindo o direito à posse coletiva da propriedade, previsto no art. 21 da CADH, com o fim de garantir a sobrevivência física e cultural dos povos, cujo reconhecimento tem sido dificultado pelo Estado:

Em essência, de acordo com o artigo 21 da Convenção, os Estados devem respeitar a relação especial que os membros dos povos indígenas e tribais têm com seu território para garantir sua sobrevivência social, cultural e econômica. A proteção da propriedade nos termos do artigo 21 da Convenção, lido em conjunto com os artigos 1.1 e 2 do referido instrumento, atribui aos Estados a obrigação positiva de adotar medidas especiais para garantir aos membros dos povos indígenas e tribais o exercício

---

<sup>113</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006), p. 73, § 132-133.

<sup>114</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 108-110, pontos resolutivos 2, 6 e 10; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006), p. 104-105, pontos resolutivos 2, 6 e 12.

<sup>115</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 24, 26, 30, § 79, 84, 95.

pleno e igualitário do direito aos territórios que sejam tradicionalmente usados e ocupados (CORTEIDH, 2007a, p. 91, tradução nossa)<sup>116</sup>.

Entendeu-se que não há razão para se afastar da jurisprudência adotada no Caso *Moiwana*. Por isso, seguiu-se o entendimento de que se aplica aos membros do povo Saramaka a jurisprudência do Tribunal sobre os direitos territoriais dos povos indígenas, pois, como comunidade tribal, compartilham de características sociais, culturais e econômicas distintas, incluindo a relação especial com seus territórios ancestrais<sup>117</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Nesse sentido, a partir do presente caso, Moreira (2017) explica que a CorteIDH procedeu a uma análise específica sobre a aplicação do art. 21 da CADH aos membros dos povos tribais, pois a maior parte da jurisprudência até então se referia a povos indígenas, salvo no mencionado *Caso Comunidadade Moiwana Vs. Suriname* (2005), quando se verificou que o Suriname não reconheceu o direito à propriedade coletiva aos povos indígenas e tribais, mesmo contexto no qual está inserido o presente caso.

Em vista disso, a CorteIDH entendeu que o Estado tem o dever de reconhecer a propriedade dos membros do povo Saramaka, no marco do sistema coletivo de propriedade do grupo, e estabelecer os mecanismos necessários e adequados para fazê-lo efetivo no nível interno, segundo a interpretação do Tribunal em sua jurisprudência<sup>118</sup> (CORTEIDH, 2007a).

A CorteIDH reforçou ainda que a proteção do art. 21 da CADH, que consiste na garantia do direito dos povos indígenas e tribais de usar e gozar do território tradicional, abrange os recursos naturais que se encontrem no território, utilizados de forma tradicional e que sejam necessários para a sobrevivência, desenvolvimento e continuidade do estilo de vida do grupo<sup>119</sup> (CORTEIDH, 2007a).

No entanto, esta proteção não é absoluta, logo, não se permite uma interpretação tão estrita, retomando, as hipóteses firmadas no *Caso Comunidaed indígena Yakye Axa Vs. Paraguay* (2006), segundo as quais, sob certas condições, o Estado pode restringir os direitos dos membros das Comunidades indígenas ou tribais, dentre eles o uso dos recursos naturais que se encontrem em seus territórios<sup>120</sup>, mas deve considerar se esta restrição implica em uma

---

<sup>116</sup> “91. En esencia, conforme al artículo 21 de la Convención, los Estados deben respetar la especial relación que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica<sup>81</sup>. Dicha protección de la propiedad en los términos del artículo 21 de la Convención, leído en conjunto con los artículos 1.1 y 2 de dicho instrumento, le asigna a los Estados la obligación positiva de adoptar medidas especiales para garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas y tribales el ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente” (CORTEIDH, 2007a).

<sup>117</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 26-27, § 85, 86.

<sup>118</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 33, § 102.

<sup>119</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 38-39, § 122.

<sup>120</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 40, § 127.

denegação das tradições e costumes do grupo, de modo que ponha em perigo a sua subsistência e de seus membros<sup>121</sup>(CORTEIDH, 2007a).

Nesse caso, consignou-se que o Estado deve assegurar as seguintes garantias para que as restrições impostas não impliquem na denegação da subsistência do povo indígena ou tribal: a participação efetiva dos membros do povo, em conformidade com seus costumes e tradições, em relação ao plano de desenvolvimento, investimento, exploração e exploração de recursos dentro do território tradicional; que os membros do povo Saramaka se beneficiem de forma razoável do plano realizado em seu território; e a realização de estudos prévios de impacto social e ambiental<sup>122</sup> (CORTEIDH, 2007a).

E, em caso de plano de desenvolvimento ou investimento em larga escala com maior impacto no território, a CorteIDH entendeu que o Estado é obrigado não apenas a consultar, mas também obter o consentimento informado e prévio, de acordo com os costumes do grupo<sup>123</sup> (CORTEIDH, 2007a).

A respeito da necessidade de obtenção de consentimento, Moreira (2017, p. 149) considera que “o mais importante é perceber a consulta prévia como decorrência necessária do direito de autodeterminação. Logo, o consentimento é condição inafastável e sempre exigível em todas as hipóteses de afetação aos direitos dos povos e comunidades tradicionais”.

Dentre as medidas determinadas ao Suriname, pela violação ao art. 21 da CADH, além da demarcação e outorga do título coletivo do território Saramaka, o Estado deve eliminar ou modificar as disposições internas que impedem a proteção do direito à propriedade coletiva e, mediante consultas prévias, livres e informadas, adotar todas as medidas necessárias para garantir que os integrantes do povo Saramaka sejam titulares de direitos, na forma coletiva, sobre o território que tradicionalmente tem ocupado e utilizado<sup>124</sup> (CORTEIDH, 2007a).

No *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay* (2010), assim como nos casos das comunidades indígenas Yakie Axa e Sawhoymaxa, não se discute a existência ou não do direito de propriedade ancestral dos povos indígenas, uma vez que a legislação paraguaia, como visto, reconhece e garante expressamente esse direito em sua legislação interna<sup>125</sup> (CORTEIDH, 2010).

---

<sup>121</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 40, § 128.

<sup>122</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 41, 45, § 129, 143.

<sup>123</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 43, 44, § 134, 137.

<sup>124</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 60-61, § 194, ‘a’ e ‘c’.

<sup>125</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010), p. 24, § 88-89.

Neste caso, a demanda centra na necessidade de restituição das terras reivindicadas pelos membros da Comunidade e a efetiva realização do direito de propriedade<sup>126</sup> (CORTEIDH, 2010).

As terras reivindicadas incidiam parcialmente sobre fazendas de duas empresas e, posteriormente, houve a decretação de uma reserva natural privada sobre o território reivindicado, sem que houvesse realizado um processo de consulta à comunidade. A situação impediu a realização de atividades tradicionais na área<sup>127</sup> e desencadeou uma série de limitações que causaram um desgaste cultural coletivo e afetaram a identidade do grupo<sup>128</sup> (CORTEIDH, 2010).

Em suma, a CorteIDH observou que os membros da Comunidade Xákmok Kásek sofreram vários efeitos negativos em sua identidade cultural, que ocorreram principalmente pela falta da garantia do território próprio e dos recursos naturais, o que representa uma violação do artigo 21.1 da Convenção. Essas afetações foram consideradas uma amostra da insuficiência da visão meramente “produtiva” das terras na hora de pesar direitos conflitantes entre povos indígenas e proprietários privados<sup>129</sup>. Diante disto, a CorteIDH reiterou a sua jurisprudência a respeito da propriedade coletiva das terras indígenas (CORTEIDH, 2010).

Neste caso é interessante notar que a CorteIDH considerou a existência de uma situação de “extrema e especial vulnerabilidade”, que evidencia “uma discriminação de fato”. Nesse contexto, os membros da comunidade Xákmok Kásek foram submetidos a essa condição pela própria atuação do Estado, uma vez que o Paraguai não adotou as medidas positivas necessárias para reverter essa exclusão, como a adoção de recursos adequados para proteção dos direitos dos povos indígenas. Na verdade, constatou-se a prevalência de uma visão de propriedade que confere maior proteção aos proprietários privados do que aos povos indígenas<sup>130</sup> (CORTEIDH, 2010a).

Dessa maneira, o Paraguai foi considerado internacionalmente responsável pela violação ao direito de propriedade comunitária, em prejuízo dos membros da comunidade Xákmok Kásek, devendo, dentre outras medidas, devolver a área reclamada e remover os obstáculos formais para a titulação da área em favor da comunidade, de forma coletiva<sup>131</sup> (CORTEIDH, 2010).

---

<sup>126</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010), p. 24, § 89.

<sup>127</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010), p. 29, 41, § 108, 155.

<sup>128</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010), p. 44 § 171.

<sup>129</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010), p. 46 § 182.

<sup>130</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010), p. 70 § 273-274.

<sup>131</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010), p. 84 e 86 e pontos resolutivos 2, 12 e 15.

No *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (2012), a CorteIDH analisou se o Estado respeitou e garantiu adequadamente os direitos do Povo Indígena Sarayaku, no contexto da outorga a uma empresa privada de uma licença de exploração e exploração petrolífera dentro do território indígena, plenamente reconhecida pelo Estado. Portanto, a análise do Caso focou na obrigação de garantir o direito à consulta com os direitos territoriais e identidade cultural do Povo afetado<sup>132</sup> (CORTEIDH, 2012a).

Neste caso, de acordo com Moreira (2017, p. 173), há “um esforço da Corte em reafirmar a relação direta entre o direito à consulta e os direitos à propriedade comunal e identidade cultural”. Portanto, o Tribunal “reafirma a sua jurisprudência, firmada sobre a propriedade comunal, porém aprofunda a forte conexão entre direitos territoriais e direitos ambientais, formulando assertivas de reiteração de direitos socioambientais” (idem).

Ademais, a CorteIDH reiterou que “devido a conexão intrínseca que os integrantes dos povos indígenas e tribais tem com seu território, a proteção do direito à propriedade, uso e gozo sobre este é necessária para garantir a sua sobrevivência”<sup>133</sup> (CORTEIDH, 2012a, p. 40, tradução nossa)<sup>134</sup>.

Desse modo, o Tribunal retoma o entendimento de que, no contexto de povos indígenas e tribais, perderia o sentido se o direito de usar e gozar do território não estivesse conectado com a proteção dos recursos naturais (materiais e imateriais) existentes nestas áreas, motivo pelo qual esta conexão precisa ser protegida pelo art. 21 da CADH<sup>135</sup> (CORTEIDH, 2012a).

Além de reiterar toda a jurisprudência adotada pela CorteIDH em relação ao direito de propriedade, o Tribunal fez importantes formulações sobre o direito de consulta, reconhecido na Convenção nº 169 da OIT. O Tribunal considerou esse direito como um mecanismo fundamental para garantir a participação dos povos e comunidades indígenas nas decisões que afetam seus direitos, em particular o direito territorial<sup>136</sup> (CORTEIDH, 2012a).

Outrossim, restou configurada a obrigação do Estado em realizar processos de consulta especiais, diferenciados e adequados que respeitem o sistema interno de cada povo ou comunidade<sup>137</sup>, garantindo-se o direito de consulta e participação em todas as fases e etapas de planejamento e de desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território de povos

---

<sup>132</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 34, § 124.

<sup>133</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 40, § 146.

<sup>134</sup> Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia (CORTEIDH, 2012a).

<sup>135</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 40, § 146.

<sup>136</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 43, § 160.

<sup>137</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 49, § 165.

indígenas e tribais ou outros direitos que sejam essenciais para a sobrevivência do grupo<sup>138</sup> (CORTEIDH, 2012a).

Ademais, a CorteIDH ressalta que esta obrigação de consultar “Comunidades e Povos Indígenas e Tribais”, se aplica também a todas medidas administrativas ou legislativas<sup>139</sup> que afetam seus direitos reconhecidos nacional e internacionalmente, implicando na estruturação de normas e instituições que garantem que a consulta às “comunidades indígenas, autóctones, nativas ou tribais” seja realizada de forma eficaz, de acordo com as normas internacionais sobre o tema<sup>140</sup> (CORTEIDH, 2012a).

Nestes termos, Moreira (2017) destaca que a CorteIDH deixou evidente o reconhecimento amplo dos sujeitos destinatários desta obrigação, já que a sentença estabelece, como visto, que a obrigação de consulta deve abranger não só os povos indígenas, mas comunidades e povos tribais.

Por conseguinte, a CorteIDH adverte que a devida proteção da propriedade comunal e coletiva do território indígena impõe ao Estado a obrigação de adotar medidas especiais para garantir aos povos indígenas e tribais o pleno e igualitário direito aos territórios utilizados e ocupados tradicionalmente<sup>141</sup>, incluindo a adoção de medidas legislativas, evitando-se a promulgação de leis que impeçam o livre exercício de direitos, que suprimam ou modifiquem leis que os protejam<sup>142</sup> (CORTEIDH, 2012a).

No *Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia* (2013), a CorteIDH analisou a violação à propriedade coletiva das comunidades afrodescendentes deslocadas dos seus territórios ancestralmente possuídos e, embora legalmente reconhecido e lhes facultado o uso e exploração dos solos e florestas<sup>143</sup>, passaram a ser explorados ilegalmente por empresas privadas com a permissão ou tolerância do Estado (CORTEIDH, 2013).

O caso em si não apresenta muitos avanços na jurisprudência da CorteIDH sobre propriedade comunal e coletiva, mas reitera importantes parâmetros abordados em casos anteriores, como a interpretação ampla do art. 21 da CADH, que abrange a proteção da relação

---

<sup>138</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 49-50, § 167.

<sup>139</sup> A esse respeito, a Corte menciona que o Comitê de Expertos da OIT, tem estabelecido que a consulta prévia deve ser realizada antes de se tomarem as medidas para realizar projetos que possam afetar as comunidades, incluindo-se as medidas legislativas. Neste caso, os povos indígenas devem ser consultados previamente em todas as fases do processo de produção normativa, e tais consultas não devem se restringir a propostas (§181) (CORTEIDH, 2012a).

<sup>140</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 49, § 166.

<sup>141</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 51-52, § 171.

<sup>142</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012), p. 69, § 221

<sup>143</sup> Caso Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia (2021), p. 57, § 131.

existente entre “povos indígenas e outras comunidades ou povos tribais”<sup>144</sup> com seus territórios ancestrais e os recursos naturais existentes, abordando também de forma ampla os sujeitos dessa proteção (MOREIRA, 2017).

Ao final, reconheceu, em síntese, que o Estado, apesar de ter conhecimento da exploração ilegal realizada no local, não protegeu a propriedade coletiva da comunidade e por isso foi considerado responsável pela violação do art. 21 da CADH. A CorteIDH determinou que o Estado restituísse o efetivo uso, gozo e posse dos territórios reconhecidos na norma interna às comunidades afrodescendentes agrupadas no Conselho Comunitário de Cacarica<sup>145</sup>, garantindo que a área a ser restituída, bem como o lugar em que vivem atualmente sejam adequados e seguros<sup>146</sup> (CORTEIDH, 2013).

Assim, “considerou que, em relação à exploração de recursos naturais ocorrida no território coletivos das comunidades, o direito à propriedade comunal foi violado pela omissão do Estado ao não atuar para reprimir a exploração ilegal de recursos ambientais” (MOREIRA, 2017, p. 187).

No *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá* (2014), a CorteIDH recordou sua jurisprudência que estende a proteção do art. 21 da CADH aos territórios coletivos<sup>147</sup>, reiterando que a posse tradicional dos povos indígenas sobre suas terras equivale a um título de pleno domínio, que outorga aos indígenas o direito de exigir do Estado o reconhecimento oficial da propriedade e seu registro e, como consequência, o Estado tem o dever de delimitar, demarcar e outorgar o título coletivo das terras dos membros indígenas<sup>148</sup>, atribuindo aos povos indígenas e tribais o direito a mecanismos administrativos eficazes para proteger, garantir e promover seus direitos sobre os territórios indígenas, incluindo a demarcação e titulação dos territórios<sup>149</sup> (CORTEIDH, 2014b).

A CorteIDH destacou que vem interpretando o art. 21 da CADH no sentido de estabelecer que os Estados possuem o dever de adotar todas as medidas necessárias para assegurar aos povos indígenas seu direito territorial, implicando na realização dos

---

<sup>144</sup> Caso Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia (2021), p. 120, § 346.

<sup>145</sup> Caso Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia (2021), p. 151, § 459.

<sup>146</sup> Caso Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia (2021), p. 151, § 460.

<sup>147</sup> Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá (2014), p. 39, § 111-113.

<sup>148</sup> Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá (2014), p. 40, § 117.

<sup>149</sup> Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá (2014), p. 53-54, § 166.



procedimentos de demarcação, delimitação e titulação das comunidades indígenas ou tribais e caracterizando o incumprimento desta obrigação uma violação ao uso e gozo dos bens destas comunidades<sup>150</sup> (CORTEIDH, 2014b).

Em relação ao direito de recuperação dos territórios tradicionais, a CorteIDH admitiu que “nas situações em que o retorno às terras seja impossível, seja assegurado o mesmo nível de proteção às terras alternativas, prescindindo do elemento ancestralidade na relação específica com as novas terras” (MOREIRA, 2017, p. 193). Significa dizer que é a própria existência da comunidade que passa a qualificar determinado local como um território, ao qual se exige proteção específica para esses grupos possam usufruir coletivamente da terra e dos seus recursos.

Assim, a CorteIDH previu que as obrigações devem necessariamente ser as mesmas que nos casos em que a recuperação de terras ancestrais ainda é possível, sob pena de limitar o direito de uso e gozo dos povos Kuna e Emberá, penalizando-os por não ter uma ocupação prolongada ou relação ancestral com as terras alternativas, quando essa falta de ocupação é justamente consequência da realocação realizada pelo mesmo Estado, por motivos alheios ao controle dos povos indígenas<sup>151</sup> (CORTEIDH, 2014b).

No *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras* (2015), a CorteIDH considerou a composição multiétnica e plural do Estado hondurenho, integrado, principalmente, por pessoas mestiças, indígenas e afrodescendentes, que formam o povo Garífuna, que “constitui uma cultura e um grupo étnico diferenciado, proveniente de um sincretismo entre indígenas e africanos, que afirmaram seus direitos em Honduras como povo indígena”<sup>152</sup> (CORTEIDH, 2015c).

Dessa forma, a CorteIDH considerou a natureza de povo indígena ou tribal da Comunidade Garífuna de Punta Piedra, recordando que o direito à propriedade coletiva reconhecido pelo art. 21 da CADH, conjuntamente com as disposições contidas na Convenção nº 169 da OIT, aplicam-se indistintamente aos povos indígenas ou tribais<sup>153</sup> (CORTEIDH, 2015c).

Portanto, neste caso, reforça-se o entendimento anteriormente adotado nos casos *Comunidad Moiwana Vs. Surinam* (2005) e *del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007),

---

<sup>150</sup> Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá (2014), p. 41-42, § 119.

<sup>151</sup> Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá (2014), p. 42, § 122.

<sup>152</sup> Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 23-24, § 82, 84.

<sup>153</sup> Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 27, § 91.

afastando-se qualquer dúvida sobre a aplicação dos pressupostos de afirmação de direitos territoriais de povos indígenas aos povos tribais.

Neste caso, se discute a violação da garantia do uso e gozo da propriedade coletiva titulada em favor da Comunidade Garífuna de Punta Piedra sem o saneamento do território, ou seja, a remoção “qualquer tipo de interferência sobre o território”<sup>154</sup>. A CorteIDH retomou toda a sua jurisprudência sobre o direito da propriedade coletiva indígena e tribal, bem como o alcance da proteção do Art. 21 da CADH, que abrange o território e o uso e gozo dos recursos naturais necessários para garantir a sobrevivência dos povos tradicionais<sup>155</sup>. Assim, a Corte ressaltou o dever dos Estados de adotar as medidas necessárias para a delimitação e titulação dos territórios dos povos indígenas e tribais<sup>156</sup> (CORTEIDH, 2015c).

De igual modo, no *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras*, a CorteIDH recordou os *standards* aplicáveis ao direito de propriedade comunal de povos indígenas e tribais, considerou o Estado responsável pela violação do direito de propriedade coletiva da Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz e determinou a demarcação das terras outorgadas coletivamente à comunidade, bem como o livre acesso, uso e gozo da propriedade coletiva na parte do seu território sobreposto com a área do Parque Nacional Punta Izopo. Além disso, determinou a criação de mecanismos adequados para regular o sistema de registro de propriedade, a fim de evitar sobreposições de títulos de outras áreas em casos semelhantes<sup>157</sup> (CORTEIDH, 2015a).

No *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam* (2015), além de corroborar a sua jurisprudência sobre o direito de propriedade coletiva e o alcance do art. 21 da CADH, a CorteIDH agregou novas proposições que reforçam as disposições positivas adotadas para reforçar a proteção dos territórios tradicionais (CORTEIDH, 2015d).

A CorteIDH assentou, em casos anteriores, que o direito de propriedade dos povos indígenas e tribais contempla garantias plenas sobre os territórios efetivamente possuídos, ocupados e usados pelos grupos para o exercício do seu modo de vida, cultura, tradições e garantia da sua subsistência e desenvolvimento como povos. Contudo, no caso em apreço, observou-se a existência de outras áreas tradicionais, complementares ou adicionais, que os povos indígenas tiveram acesso para desenvolvimento de atividades tradicionais ou de

---

<sup>154</sup> Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 58, § 181.

<sup>155</sup> Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 52, § 165-167.

<sup>156</sup> Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 53, § 169.

<sup>157</sup> Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras (2005), p. 81-82, pontos resolutivos 1, 6, 7, 11.

subsistência. Para a CorteIDH, a estas áreas, deve-se garantir, pelo menos, o seu acesso e uso apropriado<sup>158</sup> (CORTEIDH, 2015d).

Ademais, a CorteIDH incrementou a sua jurisprudência, que já previa os critérios a serem observados pelo Estado nos casos de conflitos envolvendo povos tradicionais e particulares sobrepostos ao território coletivo tradicional reivindicado, para estabelecer novos critérios quando a situação envolver outros grupos tradicionais (CORTEIDH, 2015d).

Neste caso, foi reconhecida a existência de cerca de 10 assentamentos “marrons”, de povos afrodescendentes dentro do território indígena Kaliña e Lokono. Nesta hipótese, a CorteIDH entendeu que o Estado deve delimitar primeiro os territórios tradicionais dos povos indígenas e então proceder à sua demarcação e titulação, mas deve realizar um processo consultivo, além de adotar as medidas administrativas e judiciais necessárias, respeitando os direitos dos povos tribais existentes na área, mediante a definição de regras de convivência pacíficas e harmoniosas nos territórios em questão, que devem ser firmadas de comum acordo com ambos<sup>159</sup> (CORTEIDH, 2015d).

Ainda se verificou a criação de uma reserva ambiental anterior ao reconhecimento da propriedade coletiva dentro do território reivindicado pelos povos indígenas Kaliña e Lokono. Nessa circunstância, a CorteIDH ponderou que as áreas protegidas possuem dimensão sociocultural, e não apenas biológica, incorporando-se um enfoque interdisciplinar e participativo, sem que haja, portanto, incompatibilidade entre estas áreas e os territórios tradicionais dos povos indígenas ou tribais, uma vez que estes grupos podem desempenhar papel relevante na conservação da natureza, em conformidade com a relação que possuem com o meio ambiente e suas formas de vida<sup>160</sup> (CORTEIDH, 2015d).

A CorteIDH estabeleceu critérios para determinar a compatibilidade das áreas protegidas e o direito dos povos indígenas e tribais na proteção dos recursos naturais sobre seus territórios, que incluem a garantia de: a) participação efetiva dos povos; b) acesso e uso de seus territórios tradicionais pelas comunidades; c) participação dos benefícios da conservação da natureza onde se encontram os seus territórios tradicionais<sup>161</sup> (CORTEIDH, 2015d).

O *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil* (2018) é o único caso brasileiro que aborda as violações praticadas contra comunidades tradicionais que chegou e foi apreciado até o momento na CorteIDH. Neste caso, reiterou-se a jurisprudência sobre o direito

---

<sup>158</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 40-41, § 139.

<sup>159</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 41, § 141.

<sup>160</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 49, § 173.

<sup>161</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 51-52; 44, § 181; 192.

de propriedade coletiva dos povos indígenas sobre seus territórios tradicionais, bem como sobre a falta de delimitação e demarcação efetiva dos limites do território. Não obstante, apresentou uma análise sobre as obrigações derivadas do dever geral de respeito ao art. 21 da CADH, sobretudo a necessidade de ausência de interferência externa nos territórios tradicionais, e sua relação com a noção de “segurança jurídica”<sup>162</sup> (CORTEIDH, 2018b).

Nesse sentido, a CorteIDH estabeleceu que o reconhecimento jurídico das terras, territórios ou recursos naturais deve possibilitar que as populações e povos indígenas interessados possam exercer plenamente, e de forma pacífica, o seu direito territorial, que implica que estejam livres de gravames em benefício de terceiros, motivo pelo qual “estima que os processos administrativos de delimitação, demarcação, titulação e saneamento de territórios indígenas são mecanismos que garantem a segurança jurídica e proteção deste direito [de propriedade]”<sup>163</sup> (CORTEIDH, 2018b, p. 32, tradução nossa)<sup>164</sup>.

Portanto, precisam ser observados pelo Estado, dentro de um prazo razoável, sem discriminação e tomando em conta os critérios já assinalados nas diferentes decisões da Corte<sup>165</sup> (CORTEIDH, 2018b).

Da mesma forma, no *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina* (2020), a controvérsia também se referiu à segurança jurídica ao direito de propriedade e seu pleno exercício<sup>166</sup>. No geral, houve, por parte da CorteIDH, a reiteração de toda sua jurisprudência aplicada à propriedade coletiva de povos indígenas e tribais. No mais, a Corte destacou o dever do Estado em reconhecer as diversas formas e modalidades específicas de propriedade, controle, uso e gozo dos territórios por parte das diferentes comunidades<sup>167</sup> (CORTEIDH, 2020).

Diante do exposto, é possível afirmar que a CorteIDH produziu em sua jurisprudência importantes avanços no que tange ao reconhecimento formal dos territórios tradicionais a partir da aplicação do art. 21 da CADH. Nesse sentido, é importante verificar suas considerações a respeito de obrigações estatais para tornar o reconhecimento da personalidade jurídica dos povos e comunidades tradicionais e a obrigação de titulação coletiva do território.

---

<sup>162</sup> Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil (2018), p. 31, § 120.

<sup>163</sup> Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil (2018), p. 32, § 124.

<sup>164</sup> “Así, la Corte estima que los procesos administrativos de delimitación, demarcación, titulación y saneamiento de territorios indígenas son mecanismos que garantizan seguridad jurídica y protección a este derecho” (CORTEIDH, 2018, p. 32).

<sup>165</sup> Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil (2018), p. 33, § 126.

<sup>166</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 34, § 89.

<sup>167</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 44, § 144.

### 4.3 DIREITO AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

O Artigo 3º da Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que “Toda pessoa tem direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica”, referindo-se à capacidade de um indivíduo, ou seja, uma pessoa física, de ser sujeito de direitos e obrigações e de usufruir de direitos civis (BRASIL, 1992, n.p.).

A interpretação deste preceito, segundo a própria CorteIDH, deve ser feita à luz do artigo XVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que indica que “Toda pessoa tem o direito de ser reconhecida em qualquer lugar como sujeito de direitos e obrigações e de gozar dos direitos civis fundamentais” e, portanto, sua violação implica na impossibilidade absoluta de ser titular de direitos (CORTEIDH, 2000)<sup>168</sup>.

Contudo, assim como o direito de propriedade previsto no art. 21 da CADH, interpretado pela CorteIDH, a fim de ampliar o alcance desse disposto para proteger também os territórios coletivos de povos indígenas e tribais, o art. 3º da CADH, que trata do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, também está sendo ampliado para possibilitar o reconhecimento da capacidade jurídica coletiva dos grupos tradicionais, em situações de reivindicação da propriedade e titulação coletiva de territórios.

Dessa forma, dentro da pesquisa realizada, identificou-se que, nos casos que versam sobre direitos de povos indígenas e tribais, a CorteIDH abordou o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica em 12 (doze) oportunidades, entre 2000 e 2020. Em 06 (seis) destes casos a Corte apreciou o reconhecimento da personalidade jurídica no contexto de crimes de desaparecimento forçado de pessoas, cujas vítimas eram indígenas e trabalhadores e trabalhadoras rurais<sup>169</sup>, mas por estarem fora do escopo do presente estudo não serão abordados, uma vez que as demandas não tratam de direitos territoriais coletivos.

Nos demais casos identificados, a CorteIDH apreciou a violação ao direito ao reconhecimento da personalidade jurídica no bojo do direito de propriedade coletiva nas demandas territoriais de povos indígenas ou tribais. Nestes casos serão destacados alguns

---

<sup>168</sup> Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala* (2000), p.75-76, § 179.

<sup>169</sup> Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, Sentença de Mérito prolatada em 25 de novembro de 2000; Caso *Radilla Pacheco Vs. México*, Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, emitida em 23 de novembro de 2009; Caso *Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*, Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, de 25 de maio de 2010; Caso *Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*, Sentença de Exceções Preliminares, Mérito e Custas, de 4 de setembro de 2012; Caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú*, Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, emitida em 1 de setembro de 2015; Caso *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala*, Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, prolatada em 30 de novembro de 2016.

aspectos das respectivas decisões de acordo com o tema proposto, cuja apresentação também seguirá a ordem cronológica das sentenças de mérito proferidas pela Corte.

Nos casos *Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay* (2005) e *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay* (2006), a CorteIDH analisou o procedimento administrativo e os trâmites de outorga de pessoa jurídica às comunidades indígenas, a partir da legislação paraguaia aplicada ao caso, no âmbito do processo de reivindicação do território por estas comunidades. Este procedimento possui como requisitos duas etapas interdependentes: o reconhecimento dos líderes indígenas e a obtenção da personalidade jurídica da comunidade, que possuem procedimentos próprios (CORTEIDH, 2005b, 2006f). No entanto, consoante o presente estudo, apenas os aspectos relacionados à segunda etapa serão abordados.

Nestes casos a CorteIDH analisou os trâmites para o reconhecimento da pessoa jurídica, previstos na legislação paraguaia (Lei nº 904/1981) e, em ambas as situações, constatou que, diante de um procedimento de complexidade mínima e da ausência de justificativa do Estado, houve uma demora desproporcional para a finalização e, como consequência, a violação à garantia de um prazo razoável, conforme o art. 8.1 da CADH, pois demoraram, respectivamente 03 e 05 anos para serem finalizados, quando finalmente foi reconhecida a personalidade jurídica das comunidades indígenas Yakye Axa e Sawhoyamaxa<sup>170</sup> (CORTEIDH, 2005b, 2006f).

Nestes casos não houve a apreciação da violação ao direito de personalidade jurídica, mas a CORTEIDH apreciou a demora injustificada do Estado em garantir aos membros das referidas comunidades o reconhecimento deste direito, atrasando, assim, o início do procedimento de demarcação e titulação coletiva dos respectivos territórios.

A CorteIDH constatou que a obtenção da personalidade jurídica, de acordo com a mencionada lei paraguaia de nº 904/1981, não era essencial para o início do processo de reivindicação do território, mas apenas para a transferência da terra e, assim, serviria para operacionalizar os direitos existentes das comunidades indígenas, que os exercem historicamente e não desde o seu “nascimento como pessoa jurídica” (CORTEIDH, 2005b, 2006f).

Isso porque, assevera a CorteIDH, essas comunidades possuem sistemas políticos, sociais, econômicos, culturais e religiosos próprios, dos quais derivam seus direitos, como a nomeação de seus próprios líderes e a reivindicação de suas terras tradicionais. Portanto, estes sistemas e direitos não são reconhecidos à pessoa jurídica, criada para cumprir um formalismo

---

<sup>170</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 63, § 71-73; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (2006), p. 61, § 88-89.

legal por exigência do Estado, mas para a própria comunidade, uma vez que a Constituição paraguaia a reconhece como preexistentes para o Estado<sup>171</sup> (CORTEIDH, 2005b, 2006f).

A CorteIDH constatou, no *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay* (2005), que, para a legislação paraguaia, com a concessão da personalidade jurídica, a comunidade indígena, além de uma realidade fática, se converte em um sujeito pleno de direito, para além de seus membros individualmente considerados<sup>172</sup>, sendo irrelevante a data que foi concedida para fins de estabelecimento do início e da duração do procedimento administrativo de reivindicação de terras<sup>173</sup> (CORTEIDH, 2005b).

Em outras palavras, a CorteIDH identificou que a capacidade jurídica destas comunidades apenas é essencial para a transferência e registro da área em nome da pessoa jurídica criada e, portanto, a sua ausência não poderia ter impossibilitado o início do procedimento de reivindicação dos territórios indígenas. E, por isso, reconhece que a “pessoa jurídica”, que se constitui com a outorga estatal, “é um mecanismo legal que confere à comunidade indígena o status necessário para gozar de certos direitos fundamentais, como, por exemplo a propriedade comunal, e exigir sua proteção cada vez que eles sejam vulnerabilizados” (CORTEIDH, 2005b, p. 66, tradução nossa<sup>174</sup>).

Em relação ao *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay* (2006), apesar de ter valorado o procedimento administrativo de reconhecimento da personalidade jurídica para o pedido de reivindicação das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades indígenas, para o qual aplicou os mesmos pressupostos adotados no caso anterior<sup>175</sup>, a CorteIDH, no entanto, considerou que o Estado violou o direito previsto no art. 3º da CADH, mas em relação à ausência de registros civis de nascimento e óbito e documentação oficial de vários membros da Comunidade Indígena Sawhoyamaya, prejudicando a comprovação da existência e identidade destas pessoas<sup>176</sup> (CORTEIDH, 2006e).

Dessa forma, não houve o reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado do Paraguai pela violação ao Art. 3º em relação ao art. 21 da CADH, no que tange ao procedimento de reconhecimento da propriedade coletiva. Apesar disso, CorteIDH recordou que é dever do Estado identificar os meios e as condições jurídicas que possibilitem o exercício

<sup>171</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 65, § 81, 82.

<sup>172</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 65-66, § 83.

<sup>173</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 66, § 84.

<sup>174</sup> “83. [...] La personería jurídica, por su parte, es el mecanismo legal que les confiere el estatus necesario para gozar de ciertos derechos fundamentales, como por ejemplo la propiedad comunal, y exigir su protección cada vez que ellos sean vulnerados (CORTEIDH, 2005b, p. 66).

<sup>175</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006), p. 62-63, § 93-98.

<sup>176</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006), p. 51; 88, § 73.73; 192.

do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica por seus titulares, especialmente quando se trata de pessoas em situação de vulnerabilidade, marginalização e discriminação<sup>177</sup> (CORTEIDH, 2006e), incluindo-se, portanto, as comunidades, haja vista o reconhecimento de que estas também são titulares de direitos.

Situação semelhante foi verificada no *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay* (2010), não obstante se tratar de reivindicação de reconhecimento de violação ao direito de propriedade coletiva, neste caso, a CorteIDH analisou a violação ao direito ao reconhecimento da personalidade jurídica pela ausência de registros civis de nascimento e óbito dos membros da comunidade, reforçando as considerações feitas no *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay* (2006) (CORTEIDH, 2010).

No *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007) a CorteIDH analisou, dentre outras, a violação ao artigo 3º da CADH e, se a falta de reconhecimento do povo Saramaka como pessoa jurídica os converte em inelegíveis, conforme o direito interno, para receber um título de propriedade sobre as terras comunais ancestralmente ocupadas pela comunidade tribal. Neste caso, a normativa interna do Estado do Suriname apenas permitia que os membros da comunidade Saramaka, individualmente, poderiam requerer do Estado uma autorização para uso da terra<sup>178</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Nas suas alegações, o Estado apresentou uma interpretação restritiva do art. 3º da CADH, numa tentativa de descaracterizar a reivindicação apresentada pelo Povo Saramaka. Nesse sentido, alegou que a CADH, na verdade, garante que toda “pessoa”, enquanto indivíduo, possui direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica perante a lei e não como um “povo distinto”, restando, portanto, na perspectiva estatal, impossível que ao povo Saramaka seja atribuído tal direito<sup>179</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Além disso, o Estado argumentou que a inclusão voluntária de alguns membros do povo Saramaka na chamada “sociedade moderna” afetaria a distinção cultural do grupo. A CorteIDH, por outro lado, destacou que este não é um argumento plausível para justificar a negativa de outorga da personalidade jurídica coletiva ao povo tribal em questão, uma vez que seus membros gozam de certos direitos de maneira coletiva, cabendo ao grupo resolver internamente, e de acordo com seus próprios costumes, quaisquer questões que possam derivar da falta de identificação individual que alguns membros tenham com as tradições e as leis

---

<sup>177</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (2006), p. 88, § 73.73; 189.

<sup>178</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 50, § 159.

<sup>179</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 51, § 162.



Saramaka e, por isso, não pode o Estado utilizá-los como pretexto para negar a eles o direito à personalidade jurídica coletiva<sup>180</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Nesse sentido, a CorteIDH ressaltou que este caso não trata do direito individual de cada membro da comunidade em ter a sua personalidade jurídica reconhecida pelo Estado, uma vez que a legislação interna reconhece que todas as pessoas possuem direito de propriedade e de obter proteção judicial contra violação a esse direito e outros direitos legalmente previstos. A Corte advertiu que houve uma negativa por parte do Estado em reconhecer ao povo Saramaka a “pessoa jurídica” que lhe outorgue capacidade legal para usar e usufruir a propriedade comunal como grupo tribal e para obter proteção contra violação do seu direito de propriedade comunal, o que somente é possível individualmente, de acordo com a legislação do país<sup>181</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Trata-se de uma situação que, além de discriminatória, impossibilita a reivindicação coletiva de direitos por parte dos grupos tradicionais e, por isso, gera uma condição de desigualdade do povo Saramaka em relação a terceiros, pois sem a proteção jurídica aos seus direitos coletivos, restaria aos membros requerer individualmente a propriedade privada, sem qualquer possibilidade de proteção coletiva do território (CORTEIDH, 2007a).

Essa decisão, portanto, é paradigmática, pois além de reconhecer que comunidades indígenas ou tribais possuem direito ao reconhecimento da personalidade jurídica coletiva, também estabelece que os costumes e as características desses grupos devem ser preservados, devendo o Estado prever mecanismos adequados para a outorga de personalidade jurídica para que possam, representadas por suas lideranças, requerer administrativa e judicialmente a proteção dos seus direitos e dos territórios tradicionais, sem que se negligencie o direito individual dos membros destas comunidades, uma limitação que se restringe ao reconhecimento da propriedade coletiva destes grupos.

No caso do Povo Saramaka, a CorteIDH advertiu que o reconhecimento da personalidade jurídica dos membros individuais da comunidade para gozo de outros direitos, como direito à vida e à integridade pessoal, embora importantes, não considera o modo como os membros dos povos indígenas e tribais usam e gozam do direito de propriedade, por exemplo<sup>182</sup>. (CORTEIDH, 2007a).

Portanto, o reconhecimento da personalidade jurídica do Povo Saramaka é uma forma, embora não seja a única, de assegurar que as comunidades, em conjunto, exerçam plenamente

---

<sup>180</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 51, § 164.

<sup>181</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 52-53, § 167.

<sup>182</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 53, § 168.

o direito de propriedade comunal ou coletiva, além proteger este direito coletivamente<sup>183</sup>. Por isso, a CorteIDH considerou que a proteção deste direito se caracteriza como uma medida especial capaz de garantir que povos indígenas e tribais desfrutem de seus territórios de acordo com as suas tradições<sup>184</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Destarte, a CorteIDH reconhece a situação de vulnerabilidade do Povo Saramaka, tanto em relação ao Estado como a terceiros privados, diante da negativa de proteção dos seus direitos coletivos, inclusive judicialmente, em razão da ausência da “personalidade jurídica coletiva”. Situação na qual o direito de propriedade individual pode prevalecer sobre os direitos de propriedade comunal, negando-se ao povo tribal, como pessoa jurídica, que solicite proteção judicial contra as violações dos seus direitos de propriedade na forma coletiva<sup>185</sup> (CORTEIDH, 2007a).

A partir desse caso, estabeleceu-se um importante *standard*, ao incumbir ao Estado o dever de reconhecer que os integrantes do Povo Saramaka obtenham a capacidade jurídica para exercer plenamente os seus direitos de maneira coletiva, mediante a adoção de medidas legislativas, judiciais, administrativas, e de outra natureza, que sejam capazes de garantir que o povo tribal possa exercer e usufruir coletivamente do seu direito de propriedade. O reconhecimento de personalidade jurídica deve ser resguardado mediante a realização de consultas, de acordo com as normas e costumes do povo tradicional, com o objetivo de assegurar o uso e gozo do seu território, consoante o seu sistema de propriedade comunal, garantindo o seu pleno exercício sem discriminação<sup>186</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Ademais, em relação ao recurso judicial disponível no Código Civil do Suriname, a CorteIDH o considerou inadequado e ineficaz para reparar as violações ao direito de propriedade comunal dos membros das comunidades Saramaka porque a modalidade recursal disponibilizada somente pode ser manejada por pessoas individuais e para casos de violações de seus direitos individuais à propriedade privada. Não há, portanto, reconhecimento do direito de propriedade comunal pelo Suriname e o recurso judicial mencionado exige que se demonstre que o direito violado é reconhecido pelo Estado<sup>187</sup> (CORTEIDH, 2007a). A situação narrada, outrossim, invisibiliza a existência coletiva destes e grupo e fragiliza sua organização interna, além de dificultar a defesa dos direitos coletivos das comunidades.

---

<sup>183</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 53, § 171.

<sup>184</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 53, § 172.

<sup>185</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 54, § 173.

<sup>186</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 54, § 174, 175.

<sup>187</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 55-56, § 179.

Neste caso foi reconhecida a responsabilidade internacional do Estado do Suriname, em prejuízo dos integrantes do Povo Saramaka, pela violação do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica coletiva, reconhecido no Art. 3º da CADH<sup>188</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Nesse sentido, como medida de satisfação e garantia de não repetição, a CorteIDH determinou que o Estado outorgue ao Povo Saramaka o reconhecimento legal da capacidade jurídica coletiva, garantindo o exercício e gozo pleno do seu direito de propriedade de caráter comunal, bem como o acesso à justiça enquanto povo, em conformidade com seu direito consuetudinário e suas tradições<sup>189</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Em 2008, o Estado apresentou um pedido de interpretação da Sentença do *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2008), questionando se foi considerado o seu argumento de que o Art. 3º da CADH não previa o reconhecimento em questão a um grupo distinto, mas apenas a “toda pessoa” como tal diante da lei<sup>190</sup> (CORTEIDH, 2008).

No entanto, a CorteIDH considerou que a solicitação do Estado implicaria na modificação do entendimento do Tribunal sobre o direito abordado na Sentença. Apesar disso, entendeu pertinente reiterar as considerações feitas a respeito do dispositivo da sentença que ordena que o Estado conceda o reconhecimento legal da capacidade jurídica coletiva do Povo Saramaka<sup>191</sup> (CORTEIDH, 2008).

No mesmo contexto, no *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam* (2015), abordou-se a violação ao direito de reconhecimento coletivo de personalidade jurídica de povos indígenas e tribais, haja vista que o ordenamento jurídico interno do Suriname não reconhecia a possibilidade que povos indígenas e tribais se constituíssem como pessoas jurídicas e, portanto, fossem juridicamente capazes de ostentar títulos de propriedade coletivos<sup>192</sup> (CORTEIDH, 2015d).

Apesar do compromisso firmado pelo Suriname por meio do Acordo de Paz de Lelydorp, de 1992, para criar mecanismos legais protetivos para as terras de povos indígenas e tribais, incluindo a criação de normativa interna para assegurar a outorga de títulos de propriedades legítimos aos cidadãos com características tribais, a CorteIDH verificou que nenhuma medida foi adotada pelo Estado<sup>193</sup> (CORTEIDH, 2015d).

---

<sup>188</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 65, ponto resolutivo 2.

<sup>189</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 60, § 194, “c”.

<sup>190</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2008), p. 15, § 58.

<sup>191</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2008), p. 15, § 61.

<sup>192</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 18; 31, § 50; 105.

<sup>193</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 18-19, § 51.

Assim, a CorteIDH reiterou os pressupostos adotados em casos anteriores, em especial no *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007), e considerou que o Estado do Suriname violou o art. 3º da CADH, em prejuízo dos povos indígenas Kaliña e Lokono, pelo não reconhecimento do exercício da responsabilidade jurídica coletiva de povos indígenas tribais<sup>194</sup><sup>195</sup> (CORTEIDH, 2015d).

Na decisão foi ordenado o reconhecimento da personalidade jurídica coletiva de povos indígenas e tribais, assim como a personalidade individual, como membros integrantes dos referidos povos; e a outorga da capacidade legal para os povos indígenas e tribais que possam interpor ações judiciais ou administrativas, através de seus representantes ou de forma individual, consoante os costumes e características do grupo<sup>196</sup>, além de adotar todas as medidas necessárias para reconhecer a personalidade jurídica coletiva dos povos indígenas e tribais no Suriname<sup>197</sup> (CORTEIDH, 2015d).

O *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina* (2020) é o caso mais recente no qual a Corte analisou a possível violação ao direito de reconhecimento da personalidade jurídica em situações de reivindicação da propriedade e titulação coletiva de territórios tradicionais por povos indígenas ou tribais. Apesar de não ter reconhecido a violação do referido direito, este caso aponta questões que merecem destaque.

As comunidades indígenas reunidas na Associação de Comunidades Aborígenes Lhaka Honra requereram do Estado o acesso efetivo de um título de propriedade sobre o seu território ancestral. As terras haviam sido formalmente propriedade do Estado e, posteriormente, foram repassadas, tanto para comunidades indígenas como para os “colonos não indígenas” que habitam a área, classificados como “crioulos”<sup>198</sup> (CORTEIDH, 2020).

A discussão em torno da violação ao art. 3º da CADH se deu, pois no processo de reivindicação do território pelos povos indígenas, que já dura mais de 35 (trinta e cinco) anos, as comunidades adotaram diversas ações para ver o seu pleito atendido. A primeira foi a constituição de Associação Civil Lhaka Honhat, em 1992, que apresentou seu pedido para ser reconhecida como uma organização indígena em 2017, com o objetivo de obter a titulação

---

<sup>194</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 33, § 114.

<sup>195</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 89, ponto resolutivo 13.

<sup>196</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 68, § 251.

<sup>197</sup> Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015), p. 89, ponto resolutivo 13.

<sup>198</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 5, § 1.

coletiva de todo o território<sup>199</sup>, já que cada comunidade que faz parte desta associação tinha feito um pedido de titulação específico para o seu território e se pretendia que fosse expedido um título único que abrangesse todas as áreas das diferentes comunidades (CORTEIDH, 2020).

À medida que a política interna argentina mudava, alteravam-se também os pressupostos adotados em relação à titulação de territórios tradicionais (CORTEIDH, 2020).

A Corte reconheceu a existência de 04 (quatro) fases que se dividem o longo processo de reconhecimento territorial coletivo na Argentina: 1 – Antes de 1999, quando o Estado recebeu as primeiras reivindicações e avançou no reconhecimento unificado da propriedade; 2 – Entre 1999 a 2004, quando se reorientou a política estatal para um reconhecimento fracionado da propriedade, sujeita à personalidade jurídica de cada uma das comunidades; 3 – Entre 2005 e 2006, quando a Argentina realizou um referendo sobre o direito de propriedade e a criação de uma entidade estatal específica para implementar as ações sobre a terras; e, 4 – A partir de 2007, em que se firmaram acordos entre os povos indígenas e as famílias crioulas para dar continuidade aos processos de titulação dos territórios e se suspendeu a obrigação das comunidades obterem personalidade jurídica para alcançar títulos para cada uma delas<sup>200</sup> (CORTEIDH, 2020).

De acordo com a demanda apresentada, os representantes das vítimas alegaram que o reconhecimento da personalidade jurídica não teria sido efetivo, já que diversas comunidades tiveram que se organizar como sociedade civil para obter capacidade jurídica e administrar a reivindicação apresentada sobre a titulação do território ancestral, formas que seriam incompatíveis com a organização interna das comunidades indígenas (CORTEIDH, 2020).

Essa situação se assemelha com as exigências que o Brasil, por meio de sua legislação, impõe às comunidades tradicionais, uma vez que para reconhecer PAE, Resex e Quilombo, exige-se a constituição de uma associação civil, regulada pelo Código Civil e que, na maioria das vezes, não representa a forma de organização das comunidades tradicionais brasileiras, que para serem tituladas coletivamente passam a se adequar a essa exigências, arcando com o ônus de manter dentro do seu território uma nova forma de representação que não se coaduna com seus modos tradicionais de vida e de organização interna.

No caso da Argentina, a Associação Lhaka Honhat argumentou que, apesar de ter solicitado que o Estado reconhecesse à Associação o *status* de organização indígena com a sua

---

<sup>199</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 18, § 46.

<sup>200</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 24, § 56.

respectiva personalidade jurídica, o requerimento não foi atendido. Este fato representaria uma violação ao direito da Associação, tendo em vista que o cadastro indígena existente possuiria exigências nas quais a Lhaka Honhat não se enquadrava<sup>201</sup> (CORTEIDH, 2020).

Desse modo, este Caso, aborda uma suposta imposição do ordenamento jurídico argentino para que as comunidades se organizassem em associações civis para o devido reconhecimento do direito de propriedade coletiva dos seus respectivos territórios.

Contudo, de acordo com as alegações do Estado e as alterações implementadas a partir de 2007, que teriam autorizado as comunidades a utilizar as formas organizativas de acordo com as suas tradições, sem impor formas associativas estranhas à sua cultura<sup>202</sup>, a CorteIDH entendeu que o Estado não é responsável pela violação do direito de reconhecimento da personalidade jurídica, tendo em vista que o Estado não impôs à Lhaka Honhat a obrigação de se constituir na forma de associação civil e que o reconhecimento estatal decorre, em verdade, de um ato voluntário que, por si só não afeta a personalidade jurídica, e, portanto, não gera uma violação de direitos<sup>203</sup> (CORTEIDH, 2020).

Ademais, a Corte ressaltou que no marco atual argentino, com base no qual foi reconhecida a propriedade das comunidades indígenas, não se pode afirmar que houve por parte do Estado um impedimento da ação coletiva de todas as comunidades e, portanto, que houve violação ao direito de reconhecimento da personalidade jurídica, mas destacou o dever do Estado de se abster de ações ou interpretações tendenciosas ou de excessivo rigor de normas que podem ter como efeito prático divisões artificiais nas comunidades indígenas<sup>204</sup> (CORTEIDH, 2020).

A CorteIDH reconhece aos povos indígenas e comunidades tradicionais o direito à personalidade jurídica coletiva, implicando ao Estado um conjunto de obrigações que sejam capazes de fazer efetivo esse direito, seja criando mecanismos e procedimentos adequados para a defesa, uso e gozo dos direitos coletivos por parte destas comunidade, seja pelo respeito ao direitos destes grupos de utilizar suas formas organizativas de acordo com as suas próprias tradições, sem que se criem fracionamentos e divisões nos referidos territórios, garantindo-lhes a sua integridade.

---

<sup>201</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 42, § 107.

<sup>202</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 44, § 113.

<sup>203</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 55, § 157.

<sup>204</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 55, § 156.

Assim, um elemento fundamental inerente ao direito ao reconhecimento da personalidade jurídica coletiva é que não seja imposto às comunidades que elas devam se organizar apenas nos moldes civilistas, mas que o Estado preveja formas que acolham os modos tradicionais de vida e de organização interna, respeitando e resguardando a diversidade sociocultural que caracteriza as comunidades tradicionais.

Considerando, portanto, que a CorteIDH reconhece o direito de propriedade coletiva às comunidades indígenas e tribais, que, no contexto brasileiro, se equivalem às comunidades tradicionais, na próxima seção, será apresentado o posicionamento adotado pela CorteIDH nas suas decisões em relação à necessidade de titulação coletiva dos territórios tradicionais, diante do que foi apresentado até o momento.

#### **4.4 OBRIGAÇÃO ESTATAL PARA EMISSÃO DE TITULAÇÃO COLETIVA EM FAVOR DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

No conjunto das decisões sobre direito de propriedade coletiva que abordam os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais analisados neste trabalho, identificou-se que a CorteIDH estabeleceu importantes *standards* de direitos humanos, que foram aprimorados ao longo dos últimos 20 (vinte) anos, incluindo-se as obrigações do Estado em relação à proteção de territórios tradicionais e a sua respectiva titulação coletiva, bem como a compatibilização destas obrigações de acordo com o direito consuetudinário, os valores, usos e costumes e as formas organizativas destas comunidades.

A CorteIDH não previu, inicialmente, em sua jurisprudência que os Estados possuem a obrigação de emitir títulos coletivos em favor dos povos indígenas ou das comunidades afrodescendentes, que no contexto destas decisões se enquadram no conceito de “povos tribais”. Embora tenha assentado, desde o primeiro caso apresentado à sua jurisdição que, além de um direito, a obtenção de um título por parte dos grupos tradicionais, é um meio de assegurar a propriedade efetiva das terras e de garantir a proteção dos territórios coletivos tradicionais, bem como as formas de uso e costume destes grupos, esse direito foi sendo delineado à medida que os casos foram sendo apresentados ao Tribunal.

Nos casos mais recentes, como pretende-se demonstrar nas próximas linhas, a CorteIDH passou a afirmar, expressamente, que é uma a obrigação do Estado a titulação coletiva ou comunitária dos territórios tradicionais de povos indígenas e tribais, que no contexto brasileiro abarcam as chamadas comunidades tradicionais, tendo em vista a necessidade de efetiva proteção destes territórios, bem como de pacificação dos conflitos derivados da inexistência de

conhecimento sobre os limites entre os territórios e eventuais propriedades privadas individuais de terceiros. Além de uma obrigação, esse dever também se constitui como um direito destas comunidades.

Desde o *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua* (2001), a CorteIDH vem assinalando que os Estados precisam tornar efetivos os direitos reconhecidos na sua legislação interna, em consonância com a CADH, o que implica em adotar medidas necessárias, sejam elas legislativas, administrativas ou de outro caráter, para a previsão e criação de mecanismos para a delimitação, demarcação e titulação da propriedade coletiva dos membros de comunidades indígenas e tribais, procedimentos que devem ser realizados em conformidade com organização interna, os direitos consuetudinários, valores, usos e costumes destes grupos<sup>205</sup> (CORTEIDH, 2001).

Entende-se que estava implícita a obrigação de titulação coletiva da propriedade indígena ou das comunidades tradicionais, uma vez que a garantia da sobrevivência destes grupos, segundo a própria CorteIDH, depende da sua reprodução social e cultural, o que somente é possível se concretizar com o uso coletivo do território, bem como dos recursos naturais nele existentes. A titulação coletiva e o respectivo registro da área poderiam evitar que o Estado ou terceiros, atuem de modo a afetar negativamente a existência, o uso ou o gozo do território destes grupos<sup>206</sup> (CORTEIDH, 2001).

Portanto, seria imprescindível a adoção de procedimentos que viabilizassem de forma efetiva não só a delimitação e demarcação dos limites do território, mas também a titulação coletiva e o seu respectivo registro em favor das comunidades que exercem a posse coletiva destes espaços.

Mais tarde, no *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras* (2015), o Tribunal afirmou que se deve outorgar um título de propriedade formal ou prever outra forma similar de reconhecimento estatal, capaz de garantir segurança jurídica aos grupos tradicionais frente a terceiros ou ao próprio Estado<sup>207</sup> (CORTEIDH, 2015c).

Pode-se considerar que a titulação coletiva é uma forma de garantia do território tradicional, mas os Estados possuem autonomia para definir outras formas que possam garantir a oponibilidade dessa propriedade a terceiros e ao próprio Estado. É preciso ressaltar que essa

---

<sup>205</sup> A Corte adotou esse entendimento a partir do *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua* (2001), p. 73, § 138; e o reiterou nos sucessivos casos que foram apresentados posteriormente nas suas considerações gerais sobre a propriedade, bem como na definição das medidas de satisfação e garantias de não repetição aos Estados responsabilizados internacionalmente pelas violações à CADH, conforme as demandas apresentadas pela CIDH.

<sup>206</sup> *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua* (2001), p. 84, § 164.

<sup>207</sup> *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras* (2015), p. 53, § 169.



definição deve considerar, como já afirmado, as formas tradicionais de uso e gozo da terra e a realização de consultas, conforme estabelecido no Caso Saramaka (2007). Portanto, as comunidades não podem ser ignoradas na definição da melhor forma de titular os seus territórios.

No *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras* (2015), a CorteIDH vai agregar à sua jurisprudência que a identificação da localização do território, para fins de titulação, deve ser feita mediante realização da devida consulta das comunidades envolvidas, incluindo aquelas diretamente interessadas e as comunidades tradicionais vizinhas ao território<sup>208</sup> (CORTEIDH, 2015a).

A garantia de participação dos povos indígenas e das comunidades tradicionais vizinhas ao território que se pretende demarcado e titulado é essencial para assegurar o reconhecimento adequado da propriedade coletiva, sem que implique na violação de direitos de outras comunidades.

Segundo assentado em sua jurisprudência, a CorteIDH também vem reiterando que o direito consuetudinário dos grupos tradicionais é um elemento importante na definição do direito de propriedade coletiva e, por isso, deve ser levado em consideração quando do reconhecimento formal do direito de propriedade (CORTEIDH, 2001, 2005a).

Nesses termos, o Tribunal reconhece que a posse das terras, onde se constitui o território tradicional destas comunidades, é produto dos costumes destes grupos e, por isso, deve ser suficiente para que obtenham o reconhecimento da propriedade e que seja realizado o seu respectivo registro, quando careçam de um título formal da propriedade coletiva<sup>209</sup> (CORTEIDH, 2001, 2005a).

De acordo com Moreira (2017, p. 103), estes pressupostos denotam a “aplicação do pluralismo jurídico e, portanto, da validade do direito consuetudinário destes povos”, do qual também se “deriva o direito a terra independente da existência de um título real, embora sua obtenção seja um direito inafastável” (idem).

Destarte, dentre as obrigações do Estado está a outorga do referido título, mesmo em situações em que há conflito com particulares, conforme as regras já apresentadas nas subseções anteriores. Independentemente do registro destas áreas, o direito consuetudinário e a forma tradicional de existência, que identifica e diferencia estes grupos da sociedade nacional, são

---

<sup>208</sup> Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 53, § 169; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 34, § 104.

<sup>209</sup> Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2001), p. 79, § 151; Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam, p. 58, § 133.

suficientes para a preferência do reconhecimento da propriedade coletiva e, portanto, da outorga do respectivo título, em detrimento das pretensões do Estado e de particulares.

A CorteIDH reconhece que, do mesmo modo que os membros dos povos indígenas e tribais têm direito de serem titulares dos recursos naturais, também possuem direito de titularidade das terras utilizadas e ocupadas tradicionalmente por estes grupos<sup>210</sup> (CORTEIDH, 2007b).

Nesse sentido, o Tribunal vem consignando que a obtenção do título do território por parte de povos indígenas e tribais é uma condição que pode garantir a estes grupos o uso e o gozo permanente da terra, mediante seu reconhecimento e respeito, tanto na prática como na lei, a fim de resguardar a sua segurança jurídica<sup>211</sup> (CORTEIDH, 2007b; 2018).

Logo, no contexto da jurisprudência da CorteIDH, quando se trata de povos indígenas e tribais, o Tribunal destaca que, para a proteção efetiva dos direitos destes grupos, é necessário que os Estados considerem as peculiaridades, as características econômicas e sociais, mas também a situação da vulnerabilidade do grupo, além do seu direito consuetudinário, seus valores e costumes<sup>212</sup>, sobretudo porque é necessário reconhecer as diferentes formas e modalidades de ocupação, uso e gozo da propriedade<sup>213</sup> (CORTEIDH, 2005b; CORTEIDH, 2020).

Não obstante, como adverte a CorteIDH, ao reconhecer os direitos dos membros dos povos indígenas e tribais, não há nenhuma determinação específica do modo como isso deve ser realizado ou sobre os limites adequados dos territórios em questão ou mesmo a localização destes.

A Corte apenas determina que, na ausência de um “título formal e gratuito”, como forma de reparação, que o Estado adote as medidas necessárias para tal, mediante a realização de consulta e consentimento, incluindo-se, conseqüentemente, a realização da delimitação, demarcação e atribuição de titularidade sobre estes territórios, etapas consideradas essenciais para o reconhecimento efetivo das terras, territórios e recursos usados pelas comunidades<sup>214</sup>, respeitando, por conseguinte, a vontade do grupo (CORTEIDH, 2005b).

Portanto, uma das conseqüências oriundas da obrigação de reconhecer a propriedade comunal de povos indígenas e tribais, conforme a interpretação ampla do conceito de

---

<sup>210</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 38, § 122.

<sup>211</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 36, § 115.

<sup>212</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 61, § 63.

<sup>213</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 44, § 115.

<sup>214</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 81, § 143.

propriedade constante do art. 21 da CADH, é a necessidade de identificação geográfica da propriedade comunal e a titulação gratuita desse território em favor da comunidade que o ocupe e use de forma tradicional, evitando-se assim a sobreposição de outros territórios, e garantindo que as comunidades tenham certeza de onde se estende seu direito de propriedade comunal, bem como até onde podem usar e gozar livremente dos respectivos bens<sup>215</sup> (CORTEIDH, 2001).

Nesse sentido, é importante retomar e destacar que a CorteIDH reconhece os conceitos de propriedade e posse dos territórios das comunidades indígenas e tribais em uma dimensão coletiva, de modo que a propriedade da terra não é centralizada no indivíduo, mas no grupo e sua comunidade<sup>216</sup> (CORTEIDH, 2001).

Ademais, é necessário que haja segurança jurídica aos grupos tradicionais, de forma que o reconhecimento desse direito coletivo seja oponível frente a terceiros<sup>217</sup> (CORTEIDH, 2020). Tais condições são possíveis de serem alcançadas com a localização geográfica do território e sua garantia de uso e gozo coletivo, mediante a outorga de um título formal.

Com bases nestes pressupostos, em casos mais recentes, a CorteIDH vem afirmando expressamente a obrigação dos Estados em outorgar títulos coletivos de propriedade ou que se preveja e estabeleça outras formas de reconhecimento do território que garantam, além da segurança jurídica às comunidades, a convivência pacífica nos territórios.

No *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007), por exemplo, a CorteIDH determinou, dentre as medidas de satisfação e garantias de não repetição, que o Estado, além de delimitar e demarcar os territórios, deve outorgar um título coletivo em favor dos membros dos povos indígenas e tribais, ressaltando, novamente, que o direito consuetudinário do grupo deve ser considerado e que devem ser realizadas consultas prévias, efetivas e plenamente informadas com as comunidades interessadas, incluindo não apenas a comunidade que requereu a devida titulação, mas também de comunidades vizinhas que possam ter seus direitos territoriais afetados<sup>218</sup> (CORTEIDH, 2007b).

A obrigação de titulação coletiva foi, posteriormente, destacada pela CorteIDH na sua jurisprudência em relação à propriedade coletiva indígena e tribal no *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek* (2010)<sup>219</sup> *Vs. Paraguay, Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y*

---

<sup>215</sup> Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2001), p. 79, § 153, “a”.

<sup>216</sup> Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2001), p. 78, § 149;

<sup>217</sup> Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020), p. 53, § 167.

<sup>218</sup> Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 60, § 194, “a”.

<sup>219</sup> Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010), p. 29 § 109.

*Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá* (2014)<sup>220</sup> e *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras* (2015)<sup>221</sup> (CORTEIDH, 2010, 2014b, 2015a).

No *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina* (2020), a CorteIDH ordenou que o Estado realizasse todos os procedimentos para identificação do território e outorgasse um título coletivo que reconhecesse o direito de propriedade das comunidades indígenas, destacando que o título deve ser único, ou seja, deveria abranger o conjunto das comunidades indígenas presentes naquele território, sem subdivisões e fragmentações, garantindo-se, dessa forma ao referido título “o caráter coletivo ou comunitário, de administração autônoma, imprescritível, intransferível, inalienável ou insuscetível de gravames ou embargos da propriedade da superfície indicada” (CORTEIDH, 2020, p. 110, tradução nossa)<sup>222</sup>.

Portanto, a julgar pela especial relação que povos e comunidades tradicionais possuem com a terra que ocupam e com os recursos naturais contidos nos seus territórios, bem como pela necessidade de criar mecanismos que garantam a segurança jurídica das suas posses em oposição a terceiros, a CorteIDH vem decidindo que a titulação coletiva da propriedade coletiva em favor dos grupos tradicionais é uma obrigação estatal, dadas as condições previstas nas legislações internas dos diferentes Estados-parte e o estabelecido nos tratados internacionais de direitos humanos sobre a matéria.

Nesse sentido, verifica-se que a jurisprudência da CorteIDH reconhece que é direito dos povos indígenas e das comunidades tradicionais a garantia do seu território tradicional, em vista da interpretação evolutiva do art. 21 da CADH, que conferiu ao direito de propriedade uma dimensão coletiva, conforme as demandas apresentadas, estabelecendo como obrigações dos diferentes Estados nacionais que se preveja mecanismos adequados de titulação e do reconhecimento da personalidade jurídica coletivos.

Considerando, portanto, esses pressupostos jurisprudenciais, pretende-se, na próxima subseção, identificar as principais teses obtidas a partir das decisões da CorteIDH e que devem ser adotadas pelos países para garantir às comunidades tradicionais os direitos territoriais coletivos destes grupos.

---

<sup>220</sup> Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá (2014), p. 40, § 117; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 34, § 104.

<sup>221</sup> Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras (2015), p. 35, § 105.

<sup>222</sup> “327. [...] el carácter colectivo o comunitario, de administración autónoma, imprescriptible, inembargable, no enajenable ni susceptible de gravámenes o embargos de la propiedad de la superficie indicada” (CORTEIDH, 2020, p. 110).

#### 4.5 PARÂMETROS INTERPRETATIVOS SOBRE DIREITOS TERRITORIAIS EXTRAÍDOS DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

As decisões da CorteIDH se constituem em jurisprudências que devem ser utilizadas pelos ordenamentos jurídicos dos estados nacionais que assinaram seu tratado internacional e, portanto, estão submetidos à jurisdição deste Tribunal. Contudo, como bem destaca Moreira (2017), existe uma baixa permeabilidade do sistema jurídico brasileiro que “justificam” a baixa adesão dos tribunais em relação a estes documentos.

Por outro lado, as sentenças abordam uma grande complexidade de casos que podem orientar não apenas as decisões judiciais, mas também as tomadas de decisão administrativas, bem como a elaboração de leis e sua aplicação, de acordo com os *standards* desenvolvidos pela CorteIDH.

Assim, pelas razões expostas neste capítulo, observamos que a CorteIDH desenvolveu uma interpretação do art. 21 da CADH e do direito de propriedade dos quais derivam pressupostos ou parâmetros interpretativos essenciais para a defesa dos direitos territoriais coletivos de povos e comunidades tradicionais, que podem ser aplicados no Brasil.

Nesse sentido, é importante destacar a síntese apresentada por Barreto (2019), que salienta a existência de alguns pressupostos comuns a respeito dos usos e gozo dos bens que estão abrangidos pela proteção do art. 21 da CADH, incluindo os territórios coletivos, de acordo com o entendimento da CorteIDH:

- I – A posse tem efeito equivalente ao pleno domínio que outorga o Estado;
- II – A posse tradicional outorga aos povos indígenas e tribais o direito a exigir o reconhecimento oficial da propriedade e seu registro;
- III – Os membros dos povos indígenas e tribais que tenham saído ou perdido a posse de suas terras tradicionais por causas alheias a sua vontade mantêm o direito de propriedade sobre elas, ainda que falte o título geral, salvo quando as terras tenham sido legitimamente trasladadas a terceiros de boa-fé;
- IV – Os membros dos povos indígenas e tribais que involuntariamente tenham perdido a posse de duas terras e estas tenham sido trasladadas a terceiros têm o direito de recuperá-las ou obter outras terras de igual extensão e qualidade;
- V – A posse atual não é um requisito que condicione a existência do direito à recuperação das terras, de modo que o limite temporal do direito à recuperação não caduca no caso de permanência da relação material e espiritual dos povos indígenas e tribais sobre as terras, o que se expressa em diferentes maneiras;
- VI – A permanência da posse implica a subsistência dos povos indígenas e tribais e acesso aos recursos naturais necessários ao modo de vida e preservação da identidade cultural, como língua, costumes e práticas espirituais;
- VII – A posse tradicional dos povos indígenas e tribais constitui condição especial econômica e de existência;
- VIII – O uso e o gozo dos bens pressupõem a proibição de qualquer tipo de interferência sobre os territórios tradicionais (BARRETO, 2019, p. 70).

Diante disso, é possível assinalar, em primeiro lugar, que estes pressupostos se aplicam tanto a povos indígenas como tribais, nos quais se incluem as diferentes identidades abarcadas pela categoria jurídica “povos e comunidades tradicionais”, conforme legislação interna brasileira, haja vista a paridade de tratamento dispensada pela CorteIDH entre povos indígenas e afrodescendentes, e considerando o conteúdo e o significado atribuído pela Convenção nº 169 da OIT à categoria “povos tribais”.

Portanto, é uma obrigação do Estado respeitar e proteger a posse tradicional exercida por estes grupos, em suas diversas formas, bem como o direito que dela deriva de exigir o reconhecimento oficial da propriedade coletiva, bem como o seu registro, além do reconhecimento da personalidade jurídica coletiva, inibindo ações ou omissões dos estados no sentido de inviabilizar a titulação coletiva dos territórios tradicionais.

Por conseguinte, impõe-se ao Estado a obrigação de respeitar e proteger o direito à posse e propriedade coletiva dos territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, garantindo que os membros das comunidades tradicionais sejam titulares de direitos, na forma coletiva sobre os territórios e os recursos naturais tradicionalmente por eles utilizados.

Por isso a obrigação de criar mecanismos eficazes para reconhecimento coletivo formal destas terras, determinada pela CorteIDH em diferentes decisões sobre o tema, como demonstrado nas seções anteriores, inclusive com a adequação da legislação interna para reconhecer a propriedade coletiva e eliminar ou modificar as disposições que impeçam a proteção do direito de propriedade coletiva, é medida que revela a relevância que estas decisões conferem às posses tradicionais coletivas e as diferentes categorias fundiárias que representam a sociodiversidade abarcada pelo conceito de comunidades tradicionais.

Não obstante, a dita proteção deve abranger todos os elementos que constituem um território tradicional, ou seja, os bens corpóreos e incorpóreos, constituídos pela terra ou espaço geográfico onde se localiza o território e os recursos naturais nele existentes, bem como o patrimônio humano dos povos que nele habitam, representados pela identidade cultural, aspectos organizacionais, sociais, econômicos e religiosos próprios dos grupos tradicionais do território.

Essa proteção deve abranger os recursos existentes dentro dos territórios e aqueles utilizados tradicionalmente pelas comunidades, mesmo que estejam fora dele, pois também são essenciais para a subsistência dos membros das comunidades e para a sua reprodução coletiva. É necessário superar o reconhecimento meramente formal para que as populações interessadas possam exercer plenamente e de forma pacífica o direito ao território tradicional.

Contudo, é importante destacar que há uma dificuldade em compreender a lógica dos territórios tradicionais, que se constituem de bens materiais e imateriais, cujas territorialidades são diversas e abrangem aspectos sociais, culturais, geográficos, religiosos e organizações destes grupos.

Nesse sentido, restringir ou limitar os direitos territoriais ou o uso e o gozo dos territórios por parte destes grupos, por meio de mecanismos administrativos, legais e judiciais, que incluem a demarcação física, a sua titulação e as novas regras de uso e gestão do espaço, condicionadas às formas fundiárias disponíveis para sua regularização, se constituem como mecanismos de limitação dos direitos coletivos, que prejudicam o direito territorial destes grupos.

As decisões da CorteIDH não estão isentas de representarem também um mecanismo de limitação dos direitos destes grupos, pois muito embora haja um rompimento com o conceito moderno de propriedade privada e um esforço de interpretação evolutiva deste direito, abarcando os territórios tradicionais e estabelecendo obrigações aos Estados para a garantia da propriedade coletiva, as percepções do Tribunal transferem dos sistemas legais hegemônicos formas de reconhecimento territorial distintas daquelas que podem ser reivindicadas pelas comunidades tradicionais, que se veem obrigadas a se adequar e agregar internamente formas de organização social estranhas aos seus costumes.

Ainda assim, as decisões da CorteIDH são inovadoras, considerando as restrições dos sistemas jurídicos e das normas aplicadas pelo Tribunal. Nesse sentido há, por parte da CorteIDH, o estabelecimento do que está sendo chamado nesta pesquisa de “parâmetros interpretativos” derivados das decisões deste Tribunal internacional, no que tange ao reconhecimento da propriedade coletiva de povos e comunidades tradicionais, que podem ser traduzidos nos seguintes enunciados:

- a) É vedada a interpretação restritiva dos direitos territoriais coletivos, ressalvados os requisitos para as restrições ao direito de propriedade previstos pela CorteIDH;
- b) O direito de propriedade coletiva, assim como o direito de propriedade privada individual não é absoluto, todavia, os objetivos coletivos se sobrepõem aos objetivos individuais, pois é intrínseca à propriedade coletiva a garantia da sobrevivência étnica e cultural dos grupos tradicionais;
- c) A restrição de direitos de propriedade privada individual é justificável para alcançar o objetivo coletivo de preservação de identidades culturais coletivas, resguardados os direitos de indenização, conforme estabelecido pela CorteIDH;

- d) As restrições à propriedade coletiva, embora permitidas sob determinadas condições previstas pela CorteIDH, não podem implicar em uma desagregação das tradições, costumes e organização interna da comunidade, de maneira que coloque em perigo a subsistência de seus membros e a reprodução social do grupo;
- e) Do reconhecimento formal da propriedade coletiva deriva o direito das comunidades e o dever do Estado de emitir um título coletivo ou de prever na sua legislação interna outra forma que garanta a segurança jurídica aos membros das comunidades tradicionais, titulares desse direito, a fim de proteger o território tradicional de terceiros e do próprio Estado;
- f) O título coletivo deve ser único e abranger todo o território tradicional, de caráter imprescritível, intransferível, inalienável ou insuscetível de gravames ou embargos da propriedade de superfície indicada;
- g) É obrigatória a garantia da participação dos povos e comunidades tradicionais nas decisões que afetam os seus territórios, inclusive medidas administrativas e legislativas e nos procedimentos de delimitação, demarcação e titulação dos territórios;
- h) Na existência de conflito de interesses entre povos indígenas e demais comunidades tradicionais, o Estado deve demarcar primeiro as terras indígenas e, mediante processo de consulta, deve respeitar os direitos territoriais das demais comunidades tradicionais, resguardando a convivência pacífica e harmoniosa entre os povos;
- i) Não existe incompatibilidade entre as Unidades de Conservação ou áreas protegidas e a existência de comunidades tradicionais no mesmo espaço;
- j) As comunidades tradicionais possuem o direito de ter reconhecida a sua capacidade jurídica para reivindicar coletivamente o seu direito ao território tradicional;
- k) O exercício de direito de propriedade é anterior ao reconhecimento formal da personalidade jurídica da comunidade, tendo em vista que a posse tradicional tem efeito equivalente ao pleno domínio que outorga o Estado;
- l) O reconhecimento da personalidade jurídica individual dos membros das comunidades tradicionais não é suficiente para o uso e gozo da propriedade coletiva, pois a pessoa jurídica coletiva é o mecanismo legal adequado para conferir às comunidades tradicionais o *status* necessário para gozar de determinados direitos, podendo o Estado prever outras formas de reconhecimento, desde que em conjunto com as comunidades e respeitando suas formas organizativas;
- m) É dever do Estado identificar os meios e as condições jurídicas que possibilitem o exercício do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica por seus titulares,



especialmente quando se trata de pessoas em situação de vulnerabilidade, marginalização e discriminação.

- n) O Estado deve se abster de realizar ações ou interpretações tendenciosas ou de excessivo rigor de leis e normas que possam ter como efeito prático divisões artificiais nas comunidades tradicionais, bem como dificultar ou impedir a reprodução social e coletiva do grupo.

Um dos principais pressupostos que fundamentam essas teses é a proteção das tradições, costumes e organização interna das comunidades tradicionais. Essa preocupação da CorteIDH é traduzida pela exigência da participação das comunidades, por meio de processos de consulta adequados, diante das ações que podem afetar seus territórios coletivos, inclusive nos procedimentos de regularização fundiária e na definição dos limites dos territórios, assim como nas medidas legislativas que possam alterar os procedimentos de reconhecimento do direito de propriedade coletiva destes grupos.

A partir de tais parâmetros interpretativos, é possível analisar a legislação federal sobre regularização fundiária rural no Brasil, a Lei nº 13.465/2017, e, nos aspectos que tratam do reconhecimento dos coletivos de povos e comunidades tradicionais, identificar se esta legislação, associada aos instrumentos infralegais sobre Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, é capaz ou não de garantir o direito territorial das comunidades tradicionais ao reconhecimento coletivo das suas terras e a efetivação desse direito na Amazônia, conforme o problema de pesquisa desta tese.

## **5 IMPLICAÇÕES DA LEI Nº 13.465/2017 AOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA**

Na contramão do que vem sendo sedimentado nas decisões da CorteIDH, o Brasil está modificando sua legislação fundiária de forma que a regularização dos territórios coletivos das comunidades tradicionais está sendo prejudicada.

Se antes da Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural na Amazônia Legal, os mecanismos adotados tinham como objetivo a titulação coletiva do território, mesmo que a titularidade destas áreas se mantivesse sob domínio do Estado, agora a preferência é a titulação individual dos membros da comunidade, abrindo espaço para a regularização definitiva e individual de lotes de terras em espaços que possuem respaldo constitucional para a sua proteção integral e de forma coletiva.

Observa-se que o Estado, deliberadamente, esvazia o conteúdo do conceito dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, editando normas confusas, vagas e ambíguas, que aparentam deixar, como única opção viável, que pessoas recebam títulos individuais em áreas que, pela sua natureza de território tradicional, deveriam ser titularizadas coletivamente.

Essas mudanças ocorreram à revelia das comunidades tradicionais diretamente afetadas por estas alterações legais, que sequer foram consultadas como preceitua a Convenção nº 169 da OIT.

Esse cenário de alterações legais se consolida com a eleição do atual presidente Jair Messias Bolsonaro, em 2018, com mandato iniciado em janeiro de 2019 até o presente. No entanto, foi iniciado em 2016, com o golpe parlamentar que destituiu a então presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2014; 2015 a agosto de 2016).

Contudo, este contexto já apresentava seus contornos desde o segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007 a 2010), quando, em 2009, sancionou a Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009, convertida na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e instituiu o chamado Programa Terra Legal, criando condições propícias para a preferência da titulação individual da terras na Amazônia e para as mudanças implementadas pela Lei nº 13.465/2017, fruto da Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016, já no governo Michel Temer (agosto de 2016 a 2018).

Existe, portanto, uma linha de continuidade e aprofundamento dos retrocessos ocorridos nos governos anteriores e agudizados no atual governo Bolsonaro, que representa a vitória de uma agenda econômica ultra privatista, baseada em um fundamentalismo religioso,

conservadorismo sociocultural, criminalização das organizações sociais do campo, da luta pela terra e das reivindicações de povos indígenas e comunidades tradicionais (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019).

Diante deste contexto, neste capítulo conclusivo, pretende-se explorar as disposições da Lei nº 13.463/2017 que modificaram as regras de regularização fundiária rural, utilizando os parâmetros interpretativos interamericanos elencados anteriormente para justificar se a legislação federal vigente sobre regularização fundiária tem sido capaz de garantir o direito territorial das comunidades tradicionais ao reconhecimento coletivo das terras e a efetivação desse direito nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados na Amazônia.

### **5.1 A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA ANTES DA LEI 13.465/2017**

Nesta subseção pretende-se demonstrar a política de regularização fundiária em terras públicas na Amazônia a partir de 2009, ano que foi aprovado o Programa Terra Legal, que indica uma tendência à titulação individual de terras, considerando-se o contexto político, institucional, legislativo e jurídico que antecedeu a Lei nº 13.465/2017, objetivando demonstrar os caminhos trilhados para as mudanças que se operacionalizarão com a nova lei a partir de 2017.

O Programa Terra Legal, foi criado pela Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, além de alterar outros dispositivos legais. O Programa tinha o objetivo de acelerar a regularização individual de ocupações mansas e pacíficas em grandes extensões de terras rurais, inicialmente na Amazônia e, posteriormente, nas demais regiões do Brasil, por meio de alienações e concessão de direito real de uso.

Trata-se de um dos maiores programas de regularização fundiária do país, que previa a regularização de cerca de 67 milhões de hectares de terras públicas (MENEZES, 2015). Segundo Vianna Jr. (2014), trata-se de cerca de 13% da Amazônia Legal que estaria disponível à apropriação e regularização individual, tendo em vista que o “objetivo do programa, de acordo com seu texto institucional, é ‘regularizar as ocupações legítimas’, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais” (VIANNA JR., 2014, p. 111).

A Lei nº 11.952/2009 é considerada um primeiro “atentado” ao primado da Reforma Agrária, pois consagrou o “direito de exclusividade dos beneficiários de comprarem as terras que lhes foram designadas pelo Estado, a preços referenciais muito inferiores aos de mercado”

(PAULINO, 2017, p. 397), prerrogativa que, pelos critérios constitucionais, “é extensiva àqueles que tomaram para si terras públicas com até 50 hectares e que as explorem diretamente em regime de agricultura familiar, condições indissociáveis da caracterização da posse” (idem).

Ao contrário disso, a Lei nº 11.952/2009 possibilitou a regularização individual de ocupações de terras públicas na Amazônia Legal em limites bem superiores, passando, dessa forma, “a considerar como posseiros os que tomaram para si até 1.500 hectares de terras públicas na Amazônia Legal, caindo a exigência da exploração direta<sup>223</sup>, até porque tal extensão de terra não o permitiria” (PAULINO, 2017, p. 397).

O limite previsto no texto original da Lei nº 11.952/2009, de acordo com o artigo 6º, § 1º, era “de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento” (BRASIL, 2009b).

Esse limite, como visto, já era demasiado para os objetivos do Programa de regularizar pequenos ocupantes de terras públicas na Amazônia, por meio de um processo simplificado de titulação destas áreas, tendo em vista que essas ocupações não se encaixavam na definição de “pequenas propriedades” praticadas na realidade dos posseiros da Amazônia, que atingia ocupações de áreas de até 15 módulos fiscais e não superiores a 1.500 hectares.

Ainda assim, esse limite foi aumentado pela redação final aprovada pela Lei nº 13.465/2017 que, além de não estabelecer a obrigação de respeito a fração mínima de parcelamento, suprimiu a definição do limite em módulos fiscais e aumentou o tamanho de área, permitindo que seja regularizado individualmente até 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares) de terras, dentro e fora da Amazônia Legal (BRASIL, 2017, n.p.).

Portanto, fica autorizada, pela Lei nº 13.465/2017, a regularização de áreas, até o limite de 2.500ha, cuja comprovação do seu exercício da ocupação mansa e pacífica deve ser anterior

---

<sup>223</sup> No texto original da Lei nº 11.952/2009 o conceito de exploração direta incluía “atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados”, após as alterações da Lei nº 13.465/2017, passou-se a considerar exploração direta a “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral” (Art. 2º, inciso III). Também foi alterado o conceito de exploração indireta que, originariamente, era a “atividade econômica exercida em imóvel rural por meio de preposto ou assalariado” e agora é a “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes” (Art. 2º, inciso IV). O conceito de cultura efetiva também foi modificado, deixando de ser “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda”, para ser a “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda” (Art. 2º, inciso IV) (BRASIL, 2009b, n.p., grifo nosso).

a 22 de julho de 2008<sup>224</sup>, nos termos dos artigos 5º, IV e 6º, § 1º da Lei 11.952/2009, marco que se mantém até os dias atuais, mas pode ser alterado a qualquer momento, em vista dos PL's nº 2633/2020 e nº 510/2021.

Na redação original da Lei do Programa Terra Legal, essa ocupação deveria ser comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004. Essa data chegou a ser mudada para 05 de maio de 2014, durante a vigência da Medida Provisória nº 910, de 01 de dezembro de 2019, que perdeu a validade em 19 de maio de 2020 sem ser votada nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado. O art. 38, inciso II, da MP 910/2019 chegou a estender para 09 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2019d).

Comentando sobre a MP nº 910/2019, no texto “A miliciarização da Amazônia: como o crime vira lei e o criminoso ‘cidadão de bem’ na maior floresta tropical do mundo”, Brum (2020, p. 113) afirma que estaria em curso um processo de “legalização da grilagem e a conversão dos grileiros em fazendeiros”. Apesar da MP nº 910/2019 já ter caducado, estes prazos voltam a ser ponto de discussão nos PL's nº 2633/2020 e nº 510/2021 (BRASIL, 2020b, 2021b).

Note-se que, além da redução do marco temporal para a regularização de ocupações, aumentou-se o limite do tamanho de área possível para esta finalidade. Essas alterações são temerárias e causam preocupação, pois permitem a titulação individual de significativas extensões de terras ocupadas recentemente, o que pode significar incentivar a regularização de ocupações irregulares, possivelmente fruto de processos de grilagem (MONTEIRO; TRECCANI, 2019).

O Programa Terra Legal, portanto, modificou o caráter das ocupações a serem regularizadas na Amazônia para abarcar um público que não se enquadra no conceito de pequeno proprietário ou de agricultor familiar, passando a facilitar a regularização de grandes extensões de terras que passam a ser incorporadas ao patrimônio privado sem a devida diligência, haja vista a acelerada da desburocratização dos procedimentos de regularização fundiária previstos na Lei nº 11.952/2009.

Além disso, Brito e Cardoso (2015) observam que não foram criados mecanismos capazes de resolver o grave problema das sobreposições e evitar a titulação individual de terras privadas em territórios tradicionalmente ocupados.

---

<sup>224</sup> A Lei nº 11.952/2009 foi regulamentada pelo Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, e tinha no seu artigo 8º, inciso II o correspondente desta regra. Com a revogação do Decreto nº 9.309/2018 pelo Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que passou a regulamentar a Lei nº 11.952/2009, esse prazo foi mantido no Artigo 5º, inciso I, alínea “e”, no item 4 e artigo 10, inciso II, alínea “b” (BRASIL, 2018b, 2020b).

Para esta finalidade, o Governo Federal criou, por meio da Portaria Interministerial nº 369, de 04 de setembro de 2013, a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, visando o aperfeiçoamento destes procedimentos, bem como a celeridade na regularização das áreas (art. 1º, parágrafo único):

A Câmara tem o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos que regem a destinação e regularização de terras públicas Federais no âmbito da Amazônia Legal, com vistas a dar celeridade a destinação e regularização das glebas públicas Federais não destinadas na Amazônia e contribuir para a redução do desmatamento ilegal na região (BRASIL, 2013, n.p).

Segundo Brito e Cardoso (2015), até 2015 foram destinados pela Câmara Técnica cerca de 8,1 milhões de hectares em glebas federais. No entanto, além de não possuir representação das entidades dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, a Câmara não possui também representação direta de governos estaduais e de instituições da sociedade civil, além de não prever a divulgação ao público dos casos objeto de análise antes da decisão final sobre destinação<sup>225</sup> (idem).

É importante mencionar que a Lei nº 11.952/2009 vedou a alienação ou concessão de direito real de uso às ocupações em áreas tradicionalmente ocupadas por população indígena (Art. 4º, II), sem mencionar as terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais. Já o artigo 8º da referida Lei previu que se houvesse conflito, a União deveria priorizar a regularização em benefício das comunidades locais, se esse conflito fosse entre essas comunidades e particulares, sejam eles pessoa jurídica ou natural (BRASIL, 2019b).

Por força da decisão do STF, na ADIN nº 4.269, julgada pelo Plenário do STF em outubro de 2017, o Ministro Edson Fachin determinou que o artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009, que previa que “As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei” (BRASIL, 2019b, n.p.), deve ser interpretado conforme à Constituição e afastou “qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos” (BRASIL, 2019e, p. 21).

---

<sup>225</sup> Segundo o art. 2º da Portaria nº 369/2013, a Câmara Técnica é composta por representantes titular e suplente do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do Ministério da Justiça (MJ), do Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (BRASIL, 2013, n.p).

Observa-se que, se por um lado, “as regras de uso comum, praticadas pelas comunidades tradicionais, tornam-se difundidas, anunciando uma tendência à espacialização de diferentes categorias de identidade, tem-se uma poderosa coalizão de interesses visando destruí-las” (ALMEIDA, 2010, p. 349), por meio de medidas jurídicas e legislativas que envolvem a redefinição de Amazônia Legal, a redução da reserva legal de imóveis rurais, a liberação de crédito para quem pratica crime ambiental, a redução da faixa de fronteira internacional e a privatização de terras públicas sem licitação na Amazônia (ALMEIDA; MARIN, 2010).

Esse processo se intensifica em 2016, quando ocorreu o “golpe parlamentar-jurídico-midiático”, que culminou com o afastamento da presidenta Dilma e a retomada do ideário neoliberal para a agenda agrária, com a afetação direta das diretrizes nacionais dos últimos 13 anos, incluindo as políticas fundiárias do Governo Federal (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018).

Essa agenda neoliberal, associada à política de austeridade pós 2016, resultou em grandes cortes de investimentos públicos, que prejudicaram a capacidade de intervenção do Estado no campo. Leite, Castro e Sauer (2018) destacam que no exercício de 2016, após a saída definitiva da Presidenta Dilma, houve uma série de remanejamentos de recursos que ilustram como essas políticas prejudicaram a população do campo e as comunidades tradicionais, enquanto setores do agronegócio foram amplamente beneficiados.

Os autores destacam o cancelamento de R\$ 66,77 milhões, em valores líquidos, em relação ao que havia de dotação em 31 de maio de 2016. Em 2017 teria ocorrido uma redução de 230,50 milhões de reais na dotação orçamentária quando comparada com maio de 2016, impactando diretamente os orçamentos para indenização de ocupação de novas áreas para a criação de assentamentos, reconhecimento e indenização de territórios quilombolas<sup>226</sup> (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018).

Já em 2018 essa indisponibilidade teria chegado ao patamar alarmante de 70% em relação ao orçamento de 2016, em relação aos recursos disponíveis para pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais; fomento à agroindustrialização e à comercialização; assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (ATES); promoção da educação do campo (PRONERA), e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018).

---

<sup>226</sup> Os autores demonstram que os cortes atingiram especialmente o orçamento para indenização de ocupação de novas áreas para a criação de assentamentos (-78,85%) e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (-38,52%) e para as políticas agrárias (assistência técnica, extensão rural (-78,85%), fomento e comercialização (-73,00%)), ao passo que houve um incremento para as ações que garantem as condições estabelecidas na legislação para a titulação definitiva dos lotes nos projetos de assentamento (implantação e recuperação de infraestrutura básica (+147,82%), supervisão ocupacional de projetos de assentamento (+310,96%), titulação (+499,08%) e demarcação topográfica em projetos de assentamento (+612,31%) (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018).

Todas essas iniciativas podem ser denominadas de “agroestratégias” que, segundo Almeida e Marin (2010), fazem parte de uma poderosa coalisção de interesses empresariais vinculados ao agronegócio, cujo objetivo é incorporar novas terras aos seus empreendimentos econômicos, sobretudo na região amazônica, limitando os direitos territoriais reconhecidos a povos e comunidades tradicionais e liberando estas áreas “tanto de condicionantes jurídico-formais e político-administrativos, quanto de fatores étnicos e culturais ou determinados pelas modalidades de uso das terras tradicionalmente ocupadas” (ALMEIDA; MARIN, 2010, p. 141).

Essa coalisção ficou mais evidente depois que diversas Medidas Provisórias foram editadas pelo então Presidente da República Michel Temer, todas em 2016, que demonstram a preferência do governo pelo agronegócio e, inclusive, premiaram os “os maiores devedores da União, consumindo recursos que poderiam atender cerca de 120 mil famílias acampadas, demandando acesso à terra em 2015” (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018, p. 251).

Menciona-se a MP nº 377, de 15 de junho de 2016 (convertida na Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016), que concedeu facilidades financeiras e jurídicas a setores historicamente privilegiados no campo, autorizando que produtores rurais inscritos na Dívida Ativa da União, e com débitos originários das operações de securitização e Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), liquidem o saldo devedor com abatimentos entre 60% a 95% e, para dívidas acima de 1 milhão de reais, possibilitou descontos de até 65%, além de outras benesses como a suspensão do ajuizamento e do prosseguimento das execuções fiscais em andamento até o final de 2017 (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018; LEITE; TUBINO; SAUER, 2019, p. 174).

As MPs. nº 756, vetada integralmente em 19 de junho de 2017, e nº 758, vetada parcialmente e convertida na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, ambas de 19 de janeiro de 2016, foram editadas alterando os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamanxim, do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós, todos no Pará (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018; LEITE; TUBINO; SAUER, 2019).

Esta redução atenderia a “demandas do agronegócio, particularmente para a construção da Ferrogrão, ferrovia planejada para escoamento da soja do Mato Grosso até o porto de Miritituba ou Santarém (Pará)” (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019, p. 174), além da “[...] venda de terras, desmatamento do tipo ‘corte-raso’ e realização de atividades econômicas como mineração e agropecuária” (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018, p. 251).

Segundo Sauer, Leite e Castro (2018), muitos problemas estão relacionados com a agilização dos procedimentos de titulação individual de terras públicas na Amazônia, como a criação de condições para legalizar terras griladas, a ampliação da área passível de ser



regularizada de forma simplificada, e o chamado “marco temporal” desta ocupação, que é cada vez mais recente.

No contexto da política de regularização fundiária, em seu sentido amplo, a Lei nº 13.465/2017 representa “a liquidação do legado da política de assentamentos no país, paralelamente à dilapidação do patrimônio constituído pelas terras públicas, por meio da ampliação das oportunidades para a grilagem” (PAULINO, 2017, p. 392), com a conversão criminosa do bem comum “[...] ativo mobilizável mais nobre e indestrutível no capitalismo, o título de propriedade fundiária” (idem).

Considera-se que todas estas medidas, fundamentadas em interesses políticos, individuais e de setores privados desenvolvimentistas e do agronegócio, representam, no contexto atual, um retorno às formas convencionais de regularização fundiária na Amazônia que durante muito tempo desconsideraram a existência de comunidades tradicionais e suas territorialidades específicas.

No atual estágio não é mais possível o Estado ignorar a existência dessas comunidades e remover integralmente a proteção da posse e ocupação tradicional dos territórios dos grupos coletivos, seja pela previsão constitucional que reconhece o caráter plural e multicultural da sociedade brasileira, seja pelo ingresso dos tratados internacionais de direitos humanos no sistema jurídico interno, como a Convenção nº 169 da OIT e a CADH, que tratam dos direitos de propriedade coletiva e território coletivo das comunidades.

Os subterfúgios adotados até este momento sombreiam a real intenção governamental de desestruturar internamente essas comunidades e desintegrar seus territórios, liberando estas terras para o mercado. Observa-se, desse modo, dois momentos governamentais: o primeiro, entre 2009 e 2018, que prioriza a titulação individual; e o segundo, a partir de 2019, que prioriza desestabilizar e desestruturar os territórios tradicionais<sup>227</sup>.

Portanto, além da demora excessiva para finalização dos procedimentos administrativos de regularização, da burocracia para concessão do título coletivo, tenta-se inviabilizar as reivindicações de regularização coletiva, deixando num limbo jurídico diversas comunidades

---

<sup>227</sup> Esta segunda fase é marcada pela eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República, que assumiu o cargo em 1º de janeiro de 2019 com a promessa de que não titularia territórios quilombolas ou demarcaria terras indígenas, além de acabar com todas as reservas indígenas e comunidades quilombolas, caso fosse eleito. O governo Bolsonaro é marcado pela paralisação dos processos de demarcação de terras indígenas e titulação de territórios coletivos; desestruturação dos órgãos federais com atribuição de proteger o meio ambiente e os povos e comunidades tradicionais, como a FUNAI, o IBAMA, o ICMBIO e a FCP; além da expansão do agronegócio, da mineração, do garimpo ilegal e de outras atividades de grande impacto em áreas protegidas e nos territórios tradicionais; além das medidas legislativas que visam inviabilizar a titulação coletiva e inviabilizar os territórios tradicionais.

organizadas para essa finalidade que acabam sendo compelidas a requerer a titulações individualizadas dentro de áreas apossadas coletivamente.

A aplicação das normas sobre Projetos de Assentamentos Convencionais da Reforma Agrária aos procedimentos de reconhecimento de territórios coletivos de comunidades tradicionais, em consonância com a Lei nº 13.465/2017 e seu Decreto regulamentador nº 9.311/2018, criam barreiras para a titulação coletiva em áreas públicas destinadas para a regularização de territórios coletivos (MONTEIRO; TRECCANI, 2019).

Portanto, a aplicação da Lei nº 13.465/2017 e seus decretos regulamentadores, à titulação coletiva dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, cumprem um papel de retrocesso, representando um retorno à política de regularização fundiária em terras públicas na Amazônia pautada pela distribuição individual de terras, que marcou a ocupação territorial formal brasileira até final dos anos 80 do século XX, quando o Estado foi provocado a respeitar as ocupações tradicionais coletivas.

Essa situação reverberou já no final da década de 80, mas teve seu ápice no início dos anos 2000, quando o Brasil passou a prever um conjunto de políticas ambientais, agrárias e fundiárias que visaram compatibilizar os modos de vida tradicionais com a proteção ambiental. Diante desse quadro, objetiva-se apresentar as principais mudanças implementadas por estas normas federais, em particular aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, e, posteriormente, relacioná-las com as decisões da CorteIDH, a partir dos parâmetros interpretativos listados no capítulo 4.

## **5.2 LEI Nº 13.465/2017 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS NA AMAZÔNIA**

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana”, “a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária” e “sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”, além de instituir “mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União”, alterou

dezenas de leis agrárias e fundiárias<sup>228</sup>, dentre elas a própria 11.952/2009 e a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993<sup>229</sup>, e deu outras providências (BRASIL, 2017, n.p.).

A Lei nº 13.465/2017 previu ainda “regras e critérios para regulamentar a titulação de lotes nos assentamentos, inclusive nos casos de ocupação irregular, e estabelecer critérios para a seleção de famílias como potenciais beneficiários dos programas de reforma agrária” (SAUER; LEITE, 2017, p. 23).

Houve pressa na aprovação da MP nº 759, de 22 de dezembro de 2016, pois apenas 5 meses depois da sua propositura, em 03 de maio de 2017, foi apresentado o Projeto de Lei de Conversão nº 12/2017, que foi convertido na Lei nº 13.465/2017 em apenas dois meses, alterando toda a política de regularização fundiária rural e urbana, inclusive no âmbito da Amazônia Legal.

Essa legislação passou a ter validade para todas as terras públicas da União em todo o país, e instituindo mecanismos para modificar procedimentos de alienação de imóveis da União, tornando-os mais céleres no que tange à titulação individual de grandes áreas públicas, sem que houvesse um debate adequado com a sociedade e que as comunidades tradicionais possivelmente afetadas por estas mudanças fossem devidamente consultadas.

Tendo em mente os objetivos desta pesquisa, pretende-se apresentar as principais alterações para a regularização fundiária na Amazônia com potencial de retrain, dificultar e inviabilizar os processos de reconhecimento e regularização dos territórios coletivos, em especial quando se trata dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados. Portanto, focar-se-á em três aspectos principais: a) direito ao território coletivo ou propriedade coletiva; b) titulação coletiva; c) mudanças na exigência de “entidade representativa” para titulação coletiva.

Esses três pontos estão diretamente ligados ao imbrólio jurídico derivado da redação do § 14 introduzido no art. 18 da Lei nº 8.629/1993 pela Lei nº 13.465/2017, cuja interpretação

---

<sup>228</sup> Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016 (BRASIL, 2017).

<sup>229</sup> “Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal” (BRASIL, 1993).

equivocada antecipou a sua aplicação indistintamente e independente da natureza do projeto de assentamento e da ocupação e posse exercida. Vejamos:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito área de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

[...]

§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

[...]

**§ 14. Para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3º deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica (BRASIL, 1993, n.p., grifo nosso).**

Uma leitura apressada deste dispositivo pode induzir o intérprete a aplicá-lo indistintamente aos projetos de assentamentos convencionais e aos assentamentos ambientalmente diferenciados. Essa recomendação prejudica a regularização dos assentamentos coletivos das comunidades tradicionais que, como visto, precisam ser titulados coletivamente para que se preserve o seu caráter de território e, conseqüentemente, se garanta a segurança jurídica à posse coletiva e ao uso e gozo coletivos dos recursos naturais, se assim foi escolhido pela comunidade.

Nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, a normativa existente até então previa que as comunidades assumissem a forma de entidade representativa legal, por meio de associações, cooperativas ou condomínios, para que pudessem firmar o contrato de concessão de direito real de uso coletivo, representando a comunidade que estava sendo regularizada.

Benatti (2018) explica que no Brasil os movimentos sociais não possuem legitimidade jurídica para a representação “*per se*” e, no caso dos povos e comunidades tradicionais, que são representações sociais, há a necessidade de uma “substituição processual”, exigindo-se a criação de uma associação (entidade jurídica) que os representem (entidade representativa).

Portanto, os grupos sociais (seringueiros, ribeirinhos, quilombolas etc.) têm a *legitimatío ad causam*, por ser titular de direitos, mas não desfrutam de *legitimatío ad processum*, precisando de uma pessoa jurídica que os representem, tal qual a substituição processual. Portanto, a associação de povos indígenas, comunidades quilombolas, seringueiros, assentados, dentre outras, seria uma consequência de uma preexistência social que existiria com a finalidade de viabilizar a titulação dos seus respectivos territórios (BENATTI, 2018).

Desse modo, restaria evidente o equívoco da interpretação que defende a aplicação do § 14 introduzido no art. 18 da Lei nº 8.629/1993 pela Lei nº 13.465/2017 aos povos e

comunidades tradicionais, por limitar os direitos coletivos territoriais desses grupos. Essa limitação, por outro lado, pode ser perfeitamente aplicada aos projetos de assentamentos convencionais, onde não se prevê nenhuma modalidade de titulação coletiva.

Ademais, também com parece correta a vedação de outorga de títulos coletivos ou individuais a outros tipos de entidades jurídicas, como as empresariais, criadas com fins econômicos que, em vista da sua natureza empresarial, não poderia ser beneficiária das políticas de reforma agrária e de regularização nas modalidades dos Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados.

O art. 24 do Decreto nº 9.11/2018, que regulamenta a Lei nº 8.629/1993, editado após a vigência da Lei nº 13.465/2017, prevê sobre as formas de titulação e distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais:

Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:

I - em caráter provisório, por meio de CCU gratuito; e

II - em caráter definitivo, por meio de:

a) CDRU gratuito; ou

b) TD oneroso ou gratuito.

§ 1º O instrumento de titulação, provisório ou definitivo, poderá ter como objeto área descontínua.

**§ 2º A titulação, provisória ou definitiva, poder– ser:**

I - individual;

**II - individual, com fração ideal de área coletiva– ou**

**III - coletiva, com fração ideal.**

**§ 3º O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.**

**§ 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo Incra (BRASIL, 2018a, n.p., grifo nosso).**

Verifica-se que esta norma mantém a possibilidade de titulação coletiva, no entanto, veda que seja realizada em nome de pessoas jurídicas, destacando que o instrumento de titulação, independentemente se individual ou coletivo, será formalizado com os titulares da unidade familiar. E, embora preveja a titulação coletiva é viável nos casos em que, no mínimo, 50% dos membros da comunidade/beneficiários assim o requererem, não informa quem será o responsável para a realização da formalização do instrumento de titulação com o Estado e como esta titulação será realizada, ante a vedação do § 14, no art. 18 da Lei nº 8.629/1993.

Cabe lembrar ainda a IN 99/2019 do INCRA, que no art. 18 determina que a Concessão Direito Real de Uso – CDRU:

[...] é o instrumento contratual com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas disponibilizado **exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciado**, que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, de **forma**

**individual ou coletiva**, o direito real de uso da **parcela ou lote** da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural (BRASIL, 2019c, n.p., grifo nosso).

Nota-se que a IN 99/2019 sequer considera a possibilidade de titulação integral do território, pois destaca que, seja a titulação individual ou coletiva, se refere ao uso da parcela ou do lote da reforma agrária, situação que remete aos assentamentos convencionais.

Esse dispositivo possui correspondente no Decreto nº 9.311/2018, introduzido pelo Decreto nº 10.166, de 19 de dezembro de 2019<sup>230</sup>, no parágrafo único do art. 30, definiu que o CCDRU é o instrumento destinado exclusivamente para os projetos ambientalmente diferenciados (BRASIL, 2018a).

Além disso, a referida IN prevê a forma de titulação nos assentamentos ambientalmente diferenciados, no art. 4º, e a forma que será operada essa titulação, no art. 5º:

Art. 4º A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:

I - em caráter provisório, mediante Contrato de Concessão de Uso - CCU gratuito; e  
II - em caráter definitivo, por meio de:

**a) Concessão de Direito Real de Uso - CDRU individual ou coletivo em projetos ambientalmente diferenciados, gratuito; ou**

b) Título de Domínio -TD, individual, sob cláusulas resolutivas, oneroso ou gratuito.

Art. 5º A **titulação**, provisória ou definitiva, **ocorrerá de acordo com a organização socioeconômica e espacial do projeto de assentamento**, e poderá ser operada nas seguintes modalidades:

I - individual, com área demarcada.

II - individual, com indicação de fração ideal sobre área coletiva, com ou sem área previamente demarcada.

**III - individual, com indicação de fração ideal sobre área coletiva, em projetos ambientalmente diferenciados.**

IV – coletiva (INCRA, 2019c, n.p., grifo nosso).

Se, por um lado, a CCDRU continua sendo o instrumento de titulação dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, na forma individual ou coletiva, por outro lado, a IN 99/2019, assume que a titulação deve ocorrer de acordo com a organização socioeconômica e espacial do projeto de assentamento, mas que pode ser operada apenas na forma individual com indicação de fração ideal sobre área coletiva.

Em relação à titulação coletiva, a IN nº 99/2019, novamente, se manteve silente sobre a questão da entidade representativa que era exigível até então, por meio dos diferentes estatutos jurídicos (associação, condomínio ou cooperativa), para a criação de projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados.

<sup>230</sup> Altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 2019d).

O Decreto nº 9.311/2018, por sua vez, manteve a disposição que determina que a transferência definitiva dos lotes, por meio de CCDRU e TD, será efetuada após registro em nome da União ou do INCRA<sup>231</sup> (BRASIL, 2018a).

Desse modo, o Decreto nº 9.311/2018 extinguiu, entre outros, os conceitos de “entidade representativa”, “que legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas/assentadas e o Estado. Estas entidades, em casos específicos e quando legalmente constituídas, podiam ser beneficiárias de título de domínio coletivo, o que foi proibido no novo decreto” (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018, p. 257).

Apesar de o Estado não prever, neste Decreto, outra forma para possibilitar a titulação coletiva de territórios tradicionais, contrariando os princípios que orientaram a criação dessas modalidades de assentamento, ou seja, a proteção ambiental e a proteção territorial das comunidades tradicionais, resta evidente, pela leitura dos dispositivos acima mencionados, que a titulação coletiva é permitida.

No entanto, não houve, por parte do Estado, nenhuma disposição específica que se tenha preocupado em explicar como será realizado, tampouco quem serão seus beneficiários, diante da vedação imposta pelo §14, do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, que desconsiderou as entidades representativas no processo de reconhecimento do território coletivo de comunidades tradicionais no Brasil.

Consequentemente, como sugerem Rocha, Benatti e Monteiro (2019), observa-se que a interpretação destes dispositivos não fere o art. 188 da CF/1988, que exige a compatibilização da destinação das terras públicas com o plano nacional de Reforma Agrária, pois se busca beneficiar as famílias que se cadastrarem e cumprirem os requisitos preestabelecidos.

Contudo, deve-se destacar que as comunidades tradicionais ingressam no Programa Nacional de Reforma Agrária (PRNA) para receber os benefícios do Programa e que, portanto, o procedimento previsto no Decreto nº 9.311/2018 para a regularização das ocupações é destinado à modalidade de projeto de assentamento convencional, em relação às parcelas concedidas às famílias beneficiárias.

Note-se que, no Capítulo I do Decreto nº 9.311/2018, art. 6º, que trata sobre a seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que o processo de inscrição para seleção destas famílias do Programa passa a ser individualizado, ignorando, mais uma vez a existência coletiva de comunidades tradicionais, atendendo apenas os indivíduos (BRASIL, 2018a).

---

<sup>231</sup> Art. 28, inciso I do Decreto nº 9.311/2018.

No entanto, não se pode estender estes mesmos critérios, utilizados para que estas famílias acessem políticas agrárias, de assistência técnica e de fomento, às terras ocupadas tradicionalmente por comunidades tradicionais, uma vez que esse entendimento implicaria em não titular coletivamente estes territórios, desprezando a dimensão coletiva da ocupação e uso da terra e dos recursos naturais praticadas pelas comunidades tradicionais não só na Amazônia, mas em diversas partes do país.

Assim, percebe-se que o Decreto nº 9.311/2018 não se destina aos povos e comunidades tradicionais, pois prevê procedimentos voltados aos assentamentos convencionais, cuja titulação se dá de forma individual. Assim não pode vedar a titulação em favor das entidades representativas coletivas destes grupos, já que a vedação de que trata o § 14 do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, se aplica às terras destinadas à reforma agrária em seu sentido *estricto senso*, ou seja, áreas desapropriadas a serem destinadas às famílias beneficiárias.

Observa-se, por conseguinte, que é dever do Estado brasileiro “assegurar os direitos territoriais das comunidades tradicionais que buscam o reconhecimento da ocupação coletiva [d]os seus territórios pela concessão de títulos coletivos à pessoa jurídicas” (ROCHA; BENATTI; MONTEIRO, 2019, p. 317), uma vez que a titulação coletiva, além de ser mais coerente com a realidade das comunidades tradicionais e com suas formas de apossamento, uso da terra e dos recursos naturais, está em consonância com as diretrizes do art. 13 da Convenção nº 169 da OIT, o qual reconhece à terra o valor cultural e espiritual das ocupações tradicionais (*idem*).

Diante disso, é importante recordar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), que, em processos investigativos internos, considerou irregulares as iniciativas de titulação coletiva em áreas de projetos de assentamentos, sem ponderar os aspectos socioculturais que caracterizam as modalidades ambientalmente diferenciadas e que são destinados a regularizar coletivamente os territórios das comunidades tradicionais.

Assim, o TCU ainda criminalizou a medida de outorga coletiva em projetos de assentamento, impondo multas aos gestores do INCRA que tenham adotado as regras de distribuição coletiva das terras nestes espaços da Reforma Agrária.

As decisões do TCU levam em conta apenas os objetivos da reforma agrária em uma perspectiva que se aproxima daquela inserida no I Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA), de 1985, que se destinava prioritariamente a titular lotes individuais, assentando as famílias beneficiárias em áreas desapropriadas para esse fim.

Esse tema já tinha sido alvo de análise pelo TCU no Processo nº 020.918/2008-7, que tinha por objeto verificar a regularidade da aplicação de recursos federais na implantação e



operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS. No processo também se questionava a formalização de CCU Coletiva com as entidades representativas das comunidades dos assentamentos (BRASIL, 2012).

Segundo o relatório apresentado pelo Ministro André Luís de Carvalho, no Acórdão 356/2012-Plenário/TCU, a discussão sobre o modelo de distribuição de terras adotado para a implementação dos assentamentos, é tratada como a principal questão no Processo nº 020.918/2008-7 (BRASIL, 2012).

O modelo de distribuição questionado pelo TCU é chamado de Sistema “Sócioproprietário”, previsto no Programa de Reforma Agrária do Estado do Mato Grosso do Sul, denominado “Terra Vida”, no qual o assentado recebia um lote de terra, composto pelo sítio familiar, de posse e usufruto do assentado e destinado ao cultivo familiar; e uma área societária em área contínua sem demarcação, destinado à exploração coletiva, em nome de uma entidade civil representativa da comunidade local (BRASIL, 2012).

Dois argumentos fundamentais foram identificados no relatório apresentado pelo Ministro André Luís de Carvalho para confirmar as irregularidades apresentadas: o primeiro de ordem econômica e produtivista e o segundo de ordem constitucional.

Em relação ao primeiro ponto, as análises se concentraram em aferir a adequação do modelo adotado no Sistema “Sócioproprietário”, nos Assentamentos Itamarati I e II, aos objetivos da Reforma Agrária. Desse modo, foi considerada apenas a ineficiência do uso produtivo da terra, que teria sido provocada pela concentração da assistência técnica na parcela societária, sem que tivessem sido atendidas as parcelas individuais dos assentados (BRASIL, 2012).

O TCU, no entanto, não avaliou a produtividade da parcela coletiva dos Assentamentos, detendo-se apenas ao suposto prejuízo às parcelas individuais, sem que se procedesse a um cotejamento entre elas a fim de aferir adequadamente a eficiência do modelo adotado. Além disso, apesar de reconhecer que a prestação de assistência técnica foi deficiente nos sítios familiares, atribuiu a ineficiência do modelo à forma de distribuição de terras no assentamento e não aos equívocos da assistência técnica e financeira prestadas pelo Estado.

No que tange ao argumento constitucional, ponderou-se que os assentados foram compelidos a se associar para que pudessem participar da exploração da parcela societária dos Assentamentos, caracterizando afronta ao Art. 5º da CF/1988, particularmente ao exercício do direito de plena liberdade de associação, ao direito de o indivíduo não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado e ao direito de propriedade, pois, segundo o relatório do Ministro

André Luís de Carvalho, o beneficiário sequer teria conhecimento sobre a localização precisa dentro da parcela coletiva, da qual não detinha a posse (BRASIL, 2012).

Além disso, o TCU refutou ainda a alegação do INCRA de que o art. 16 da Lei nº 8.629/1993<sup>232</sup> ampararia o modelo de distribuição de terra, pois na forma que fora efetivada o beneficiário não teria condições de distinguir e localizar a parcela societária que lhe “pertenceria” e estaria impedido, por isso, de realizar qualquer gestão individual, a não ser que por intermédio de uma associação ou movimento social (BRASIL, 2012).

O TCU considerou, portanto, irregular a exploração de imóveis rurais oriundos da Reforma Agrária, sem a devida demarcação e individualização das terras e por um processo de associação compulsório (BRASIL, 2012).

A questão que se colocou diz respeito à suposta violação de direitos de natureza individuais dos indivíduos que foram beneficiados pelo Programa, os quais, pelo modelo adotado, teriam direito a uma parcela individual, onde poderiam produzir de acordo com a capacidade da sua unidade familiar; e uma parcela coletiva que era destinada à associação que representava as pessoas assentadas e que seria destinada às atividades produtivas desenvolvidas coletivamente na área, sem fracionamentos. Portanto, a posse nesta área não seria individualizada, mas coletiva, sendo impossível determinar sobre qual parcela cada indivíduo teria direito, já que seu uso seria destinado à coletividade.

Portanto, não existe afronta ao Art. 5º da CF/1988, pois, além de receber a parcela individual, o assentado ainda teria direito à parcela coletiva, da qual poderia se beneficiar, de acordo com as regras pactuadas coletivamente. Ademais, não se pode falar em violação ao direito de associação, uma vez que o assentado poderia optar por não se associar e usufruir exclusivamente do lote familiar a que teve direito.

O Relatório do TCU destacou que os §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, introduzidos pela MP nº 2.183-56/2001, e que autorizavam a outorga de TD e CCDRU, na forma individual ou coletiva, ao beneficiário do Programa da Reforma Agrária, não atenderia ao *caput* do art. 189 da CF/1988, segundo o qual os referidos títulos são autorizados expressamente ao homem, à mulher ou a ambos, sem a previsão de entidades jurídicas, apesar de reconhecer que estes dispositivos criaram as condições jurídicas para a implantação das áreas coletivas (BRASIL, 2012).

---

<sup>232</sup> Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista (BRASIL, 1993).

Essa interpretação restritiva do art. 189 da CF/1988 se assemelha ao argumento apresentado pelo Suriname no caso Saramaka, sentenciado em 2007. Neste caso a CorteIDH rejeitou as alegações do Estado que buscava impedir a expedição de um título coletivo ao território do Povo Saramaka, a partir de uma interpretação restritiva do art. 3º da CADH, segundo a qual não seria possível o reconhecimento da personalidade jurídica coletiva do Povo Saramaka, pois a literalidade do referido artigo garantiria o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica exclusivamente a “toda pessoa” e não a um “povo distinto” (CORTEIDH, 2007a).

Em 2014, no pedido de reexame formulado no Processo nº 020.918/2008-7 para revisão da decisão exarada no Acórdão nº 356/2012-Plenário/TCU, conforme consta no Acórdão nº 2076/2014-Plenário/TCU, relatado pela Ministra Anna Arraes reiterou o equivocado entendimento adotado pelo TCU de que as formas coletivas de exploração de imóveis rurais nos moldes adotados nos Assentamentos Itamarati I e II seriam irregulares.

Neste documento houve o reconhecimento de que o sistema coletivo de distribuição e exploração de lotes para reforma agrária não é inconstitucional, mas que a forma adotada nos Assentamentos Itamarati I e II, denominado de Sistema “Sócioproprietário”, seria inconstitucional porque contraria regras constitucionais vigentes, sem, no entanto, descrevê-las (BRASIL, 2014).

Apesar de vago, este Acórdão demonstra, de forma inequívoca, que o sistema jurídico-constitucional brasileiro admite a possibilidade de distribuição coletiva de áreas destinadas à Reforma Agrária. Cabe mencionar que o conceito de reforma agrária não pode ser visto exclusivamente como aquele que se destina a regularizar em favor de unidades familiares terras desapropriadas para assentar os novos ocupantes, mas também deve incluir as áreas coletivas de comunidades tradicionais que devem ser regularizadas pelo Estado. Portanto, não se pode olvidar que o conceito atual de reforma agrária também possui um viés coletivo.

A Relatora refutou a alegação de que a forma adotada não foi sido imposta pelo órgão executor e que se garantiu a participação dos beneficiários durante a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA). Assim, o INCRA não teria conseguido comprovar nos autos que as famílias tenham optado pelo modelo associativo, apesar de demonstrado que foi realizada uma apresentação do modelo adotado no Assentamento por ocasião da elaboração do PDA. Ainda assim, o TCU entendeu que houve uma imposição do modelo associativo aos beneficiários dos referidos Assentamentos (BRASIL, 2014).

Em relação ao direito de propriedade reiterou que se deve assegurar aos assentados o direito de adquirir em definitivo o título de domínio, ainda que condicionado a situações

próprias do programa de reforma agrária. Ademais, afirmou que a demarcação e delimitação das áreas do imóvel são essenciais para que o assentado decida a melhor maneira de explorá-lo, mesmo que não haja previsão normativa expressa nesse sentido (BRASIL, 2014).

Em sua análise, o TCU, no entanto, desconsiderou que cada unidade familiar também tem sua parcela individual onde pode desenvolver atividades produtivas que melhor se adequam às suas necessidades e capacidades técnicas. Portanto, a existência da parcela coletiva não impede que o assentado explore racionalmente a parcela individual que lhe foi concedida.

Neste caso, não é possível afirmar se os projetos de assentamentos objetos da lide são convencionais ou ambientalmente diferenciados, pois não há qualquer menção nos relatórios dos acórdãos sobre a natureza jurídica deles, tampouco se a comunidade daqueles Assentamentos se considera como tradicionais, de acordo com o conceito do Decreto nº 6.040/2007.

No entanto, a relatora destaca que houve a opção pela forma individual e não há vedação legal ao parcelamento do solo nestes projetos (BRASIL, 2014), sendo possível inferir que se trate do assentamento convencional, destinado a regularizar lotes de terras em nomes de particulares, beneficiários da Reforma Agrária, e de forma individual.

Apesar disso, os fundamentos adotados foram replicados em outro processo mais amplo que discutia a adoção do modelo coletivo de assentamento no âmbito do INCRA, abarcando o período em que a Lei nº 13.465/2017 já estava vigente, assim como os seus decretos regulamentadores.

Nesse sentido, a Unidade Técnica do Tribunal de Contas da União (TCU), formulou uma representação, com origem na denúncia feita pela Secretaria de Controle Externo no Mato Grosso do Sul (Secex/MS) e endossada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental) (BRASIL, 2018c).

O objetivo desta denúncia era investigar indícios de supostas irregularidade de concessão e titulação coletiva em lotes da Reforma Agrária, bem como a demarcação de projetos de assentamento com áreas coletivas (BRASIL, 2018c).

Na época da denúncia, ainda estava vigente o Decreto nº 8.738, de 3 de maio de 2016<sup>233</sup>, atualmente revogado pelo Decreto nº 9.311/2018. No Decreto nº 8.738/2016, previa que a titulação nos projetos de assentamentos federais poderia ser provisória ou definitiva, de caráter

---

<sup>233</sup> O Decreto nº 8.738/2016 regulamentou a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, além de dar outras providências (BRASIL, 2016b).

individual, individual com fração ideal de área coletiva, coletiva com exploração individual ou coletiva com exploração coletiva<sup>234</sup> (BRASIL, 2016b).

Ademais, tinha como instrumento de titulação o Contrato de Concessão de Uso (CCU) que, quando coletivo, seria firmado com a entidade representativa do assentamento legalmente constituído<sup>235</sup> (BRASIL, 2016b).

A Representação, autuada sob nº 034.553/2016-9, que tratava sobre a inscrição coletiva no processo de seleção das famílias como beneficiárias do PNRA, bem como a outorga de CCU coletiva sem demarcação da área de exploração de cada assentado, como previa o Decreto nº 8.738/2016, bem como a outorga de TD e CCDRU a pessoas jurídicas, reproduz os fundamentos já utilizados pelo TCU no Processo nº 020.918/2008-7, que discutia o modelo de distribuição de terras adotado para a implementação dos Assentamentos Itamarati I e II, denominado de Sistema “Sócioproprietário”, pelo INCRA-MT.

Outrossim, neste caso, o TCU entendeu que a titulação coletiva que compreenderia a área total do assentamento, representaria uma privação dos direitos constitucionais dos beneficiários e, por isso, seria inconstitucional, pois o art. 189 da CF/1988 não prevê pessoas jurídicas ou entidades representativas como beneficiárias da Reforma Agrária (BRASIL, 2018c).

Não se pretende discutir as normas do Decreto nº 8.738/2016, já revogado, mas trazer algumas considerações sobre o posicionamento do INCRA e do TCU, a respeito da titulação coletiva de territórios tradicionais e da legitimidade da pessoa jurídica para firmar o CCDRU coletivo junto ao INCRA, na vigência da Lei nº 13.467/2017 e do Decreto nº 9.311/2018, pois há um importante histórico nestas decisões que ajudam a compreender as mudanças operadas na legislação fundiária a partir de 2017, bem como os equívocos assumidos na interpretação desta norma que, apesar de inadequada, vem sendo aplicada aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

No Acórdão nº 625/2018-Plenário/TCU, referente ao Processo nº 034.553/2016-9, de Relatoria do Ministro Augusto Sherman, aduziu-se que o Decreto nº 8.738/2016 e parte da Lei nº 8.629/1993, padecem de graves vícios de constitucionalidade e de legalidade.

Isso porque, conforme já consignado nos Acórdãos nº 356/2012-Plenário/TCU e nº 1076/2014-Plenário/TCU, oriundo do Processo nº 020.918/2008-7, não há no art. 189 da CF/1988 disposição que autorize a titulação a pessoas jurídicas “formadas por um conjunto de

---

<sup>234</sup> Art. 25, §§ 1º e 2º do Decreto nº 8.738/2016.

<sup>235</sup> Art. 26, §§ 1º e 2º do Decreto nº 8.738/2016.

peças”, para fins da reforma agrária, mas exclusivamente “ao homem, à mulher, ou a ambos”, sendo este último equiparável à unidade familiar de que trata o art. 226 da CFF/1988. O mesmo argumento embasou a irregularidade da inscrição coletiva no PNRA (BRASIL, 2018c).

Portanto, o TCU entendeu que as disposições legais do Decreto nº 8.738/2016 e da Lei nº 8.629/1993 ampliariam as possibilidades descritas no texto constitucional, visando abarcar sujeito que, em tese, não estaria prescrito na norma constitucional. Por outro lado, o Relator destacou que edição da Lei nº 13.465/2017, incluiu dentre os parágrafos do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, disposições expressas que vedam a outorga coletiva de título de domínio, provisório ou definitivo, à pessoa jurídica.

O Ministro ressaltou que a exploração coletiva da área titulada é permitida<sup>236</sup>, no entanto, a legislação não permitiria a realização de titulação coletiva de lotes de terras a pessoas jurídicas (BRASIL, 2018c).

A partir desse momento, a análise da política de titulação coletiva em lotes da Reforma Agrária e demarcação de projetos de assentamento com áreas coletivas já estava sendo realizada sob a vigência da Lei nº 13.465/2017, que veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 9.311/2018, revogando-se integralmente as disposições do Decreto nº 8.738/2016.

Sob esse prisma, no Acórdão nº 686/2018-Plenário/TCU, também da lavra do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, no mesmo Processo nº 034.553/2016, realizou-se um exame complementar levando em consideração o Decreto nº 9.311/2018 nos seguintes pontos: a celebração de CCDRU e titulação coletiva prevista nos incisos I e II, do § 2º do art. 24; e a outorga de título provisório ou definitivo, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico a associações ou a outras entidades legalmente constituídas ou integradas por assentados, previsto no referido art. 43 (BRASIL, 2018d).

Os incisos I e II, do § 2º do art. 24, assim dispõem:

Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:

I - em caráter provisório, por meio de CCU gratuito; e

II - em caráter definitivo, por meio de:

a) CDRU gratuito; ou

b) TD oneroso ou gratuito.

[...]

§ 2º A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser:

I - individual;

II - individual, com fração ideal de área coletiva; ou

III - coletiva, com fração ideal (BRASIL, 2018a, n.p.).

<sup>236</sup> O Art. 48 do Decreto nº 9.311/2018 autorizou a utilização das benfeitorias na exploração coletiva dos imóveis da reforma agrária (BRASIL, 2018c).

O Ministro Relator considerou que o problema identificado no Decreto nº 8.738/2016, que permitia áreas coletivas em projetos de assentamento sem que o beneficiário tenha pleno gozo da área recebida, persiste na redação do art. 24 do Decreto nº 9.311/2018.

Também entendeu que, embora não se tenha previsto a possibilidade de titulação provisória ou definitiva de áreas coletivas, inclusive mediante instrumento firmado com entidade representativa de assentados, mantém titulações nas modalidades coletivas, provisórias e definitivas, que abrem margem para interpretações diversas, incluindo a titulação combatida pelo TCU desde o Acórdão nº 356/2012-Plenário/TCU, que entendeu ser irregular a titulação coletiva a pessoa jurídica (BRASIL, 2018d).

No que tange ao ponto relativo ao art. 43 do Decreto nº 9.311/2018, o Relator demonstrou estranheza, uma vez que, se por um lado o art. 24, § 3º e do Decreto nº 9.311/2018 e o art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993 vedam a outorga coletiva à pessoa jurídica, o art. 43 prevê hipótese que parecia estar superada, sendo interpretada como um “artifício” para manter a celebração de CCDRU e TD com entidades representativas (BRASIL, 2018d).

O Art. 43 do Decreto nº 9.311/2018 assim dispõe:

Art. 43. O Inca poderá outorgar título provisório ou definitivo, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico a associações ou a outras entidades legalmente constituídas ou integradas por assentados (BRASIL, 2018a, n.p.).

Para o Relator, a hipótese prevista no artigo em questão reveste-se de interesse mais próximo do poder público, que deveria assumir a implantação da infraestrutura nos assentamentos ou permanecer sob titularidade do INCRA até o desenvolvimento completo da infraestrutura pretendida.

Assim, o TCU compreendeu que, por apresentar os mesmos indícios de vícios identificados no decreto anterior, permanecendo os indícios de ilegalidade e inconstitucionalidade, determinou-se a oitiva do INCRA e da Casa Civil (BRASIL, 2018d).

No Acórdão nº 1973/2018-Plenário/TCU, de Relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, também referente ao Processo nº 034.553/2016-9, em razão da ausência de respostas do INCRA às diligências requeridas pelo TCU, ficou consignado que as matérias pendentes seriam tratadas em etapa processual futura.

Todavia, o relatório da Unidade Técnica anexado ao voto do Ministro Sherman trouxe informações obtidas junto ao INCRA sobre a interpretação do órgão fundiário a respeito da vedação a que se refere o § 14, do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, reproduzido no art. 24, § 3º do Decreto nº 9.311/2018 (BRASIL, 2018e).

Segundo o INCRA, a referida vedação se destina, de fato, a impedir a titulação coletiva das parcelas ou lotes destinados por intermédio de pessoas jurídicas, garantindo aos beneficiários um título em nome próprio.

No entanto, as áreas remanescentes e afetadas ao interesse comunitário, social ou econômico, poderiam ser destinadas às entidades que desenvolvem ou executam atividades coletivas (BRASIL, 2018e).

Desse modo, o INCRA concebe uma forma híbrida de titulação das áreas, colocando a titulação coletiva de forma subsidiária à titulação individual. De acordo com esse entendimento, haveria o parcelamento do território, de modo que, caso o INCRA identificasse a existência de áreas nas condições mencionadas se procederia a titulação coletiva.

Nota-se que, seja o INCRA ou o TCU, não ponderaram a participação da comunidade na definição da forma de distribuição na área do assentamento, em caso das modalidades ambientalmente diferenciadas.

Recorda-se que essas modalidades são destinadas a regularizar posses das comunidades que já se encontram nestes espaços, portanto, respeitando as regras de organização interna que já estão definidas pela própria comunidade, cabendo ao Estado apenas a garantia do reconhecimento dessa posse com a regularização do território, mediante a expedição de título coletivo, se assim for requerido pela comunidade. Contudo, em nenhum momento o TCU vislumbra essa possibilidade, excluindo integralmente qualquer hipótese de titulação coletiva em áreas da reforma agrária.

Ainda em relação à disposição do art. 43 da Decreto nº 9.311/2018, o INCRA explicou que, diferentemente do § 14, do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, reproduzido no art. 24, § 3º do Decreto nº 9.311/2018, que vedam a distribuição de terras de forma coletiva à pessoa jurídica, resguarda-se às pessoas jurídicas legalmente constituídas, mediante outorga de CDRU gratuita ou onerosa, a implantação de infraestrutura coletiva na gestão de projeto de assentamento, (BRASIL, 2018e).

O INCRA considera que a disposição do Art. 43 não se aplica à distribuição de terras e regularização coletiva a pessoa jurídica, mas tão somente a implementação de infraestrutura na gestão do projeto de assentamento.

Por fim, no Acórdão nº 1770/2020-Plenário/TCU, também de relatoria do Ministro Sherman, a representação foi considerada prejudicada no mérito, por perda de objeto, em face das alterações legais e normativas supervenientes, introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, Decreto nº 9.311/2018 e Decreto nº 10.166/2019, afastando-se as disposições normativas que foram questionadas no âmbito do PNRA (BRASIL, 2020c).



O principal ponto alegado para justificar a perda do objeto foi, em síntese, que com a edição do Decreto nº 9.311/2018, expurgou-se qualquer possibilidade de, por meio de entidades representativas, proceder a inscrição coletiva de interessados na PNRA e foi expressamente vedada a outorga de titulação coletiva à pessoa jurídica, deixando de existir qualquer possibilidade de titulação nestes moldes.

Neste Acórdão reiterou-se os fundamentos apresentados no Acórdão nº 356/2012-Plenário/TCU e posteriores, de que estas medidas seriam inconstitucionais, pois não estão abrangidas pela disposição do art. 189 e do art. 5º, incs. XVII, XX e XXII da CF/1988 (BRASIL, 2020c).

A única forma de titulação permitida e abrangida pelo referido decreto em projetos de assentamento seria a outorga e a titulação individual ou coletiva com a indicação da fração ideal de cada assentado, cujo instrumento é formalizado diretamente com a unidade familiar, ou seja, com o homem, a mulher, ou com ambos os titulares da unidade familiar, sem o intermédio de entidades representativas.

Destacou-se ainda que a IN nº 99/2019, no art. 10, inciso II, instituiu que a transferência definitiva dos lotes, seja por TD ou CCDRU, será efetuada após a realização de serviços de medição e demarcação dos lotes individuais ou da fração ideal nos casos da área coletiva (BRASIL, 2020c).

Em relação ao art. 43 do Decreto nº 9.311/2018, o TCU acolheu as alegações do INCRA de que se trata de ações no sentido de favorecer a implantação da infraestrutura, por iniciativa dos próprios assentados, sem a dependência do Poder Público, considerando-se este ponto da representação prejudicado, pois não trata de titulação das áreas de projetos de assentamento outorgada a entidades representativas de assentados, para fins de exploração coletiva (BRASIL, 2020c).

A respeito da previsão de titulação coletiva com fração ideal à unidade familiar, observa-se que o Tribunal demonstra desconhecimento das formas coletivas de organização, de ocupação e de uso dos territórios e dos recursos naturais das mais diversas identidades que compreendem as comunidades rurais brasileiras, pois adota como exclusivamente viável a titulação individual e sobrepõe direitos constitucionais individuais, inclusive o direito de propriedade, aos direitos territoriais coletivos, constitucionais e convencionais de determinados grupos, como comunidades tradicionais, que são beneficiárias de assentamentos na forma coletiva.

Além disso, desconhece e desconsidera que as comunidades possam ser representadas por entidades jurídicas compostas por seus membros não necessariamente subordinadas a

qualquer movimento social, bem como a capacidade que estes grupos possuem de estabelecer regras internas de forma pacífica e segura.

Portanto, entende-se equivocada a interpretação de que o ordenamento jurídico brasileiro veda toda e qualquer possibilidade de titulação coletiva a entidades legalmente instituídas para representação coletiva, uma vez que não houve, por parte do TCU, uma análise a respeito da titulação das terras tradicionalmente ocupadas por comunidades tradicionais.

A análise do TCU, ao que parece, limitou-se aos assentamentos convencionais da reforma agrária e, por isso, não se aplica aos assentamentos diferenciados, aos quais se deve manter as regras específicas de regularização e reconhecimento territorial das comunidades tradicionais.

Portanto, pelas características destes grupos e de seus territórios, além de toda a construção teórico-normativa apresentada a respeito, considera-se que a vedação se aplica apenas aos projetos de assentamentos convencionais da reforma agrária, para os quais não se prevê a titulação coletiva, pois forma, “a titulação individual, além de ser incompatível com a natureza jurídica das modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados, não possui arrimo jurídico, tendo em vista que a alteração prevista pela Lei 13.465/2017, destina-se à modalidade tradicional de assentamentos” (TRECCANI; MONTEIRO; VASCONCELOS, 2020, p. 347).

Esse equívoco interpretativo gera limitações que, mais do que dificultar, inviabilizam a regularização coletiva dos territórios das comunidades tradicionais, sendo ineficaz para fins de proteção dos direitos destes grupos. Diante deste cenário, é importante compreender que estas mudanças estão em desacordo com as decisões interamericanas, devendo-se demonstrar, a partir dos parâmetros interpretativos já mencionados, a incompatibilidade da Lei nº 13.465/2017 aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

### **5.3 ANÁLISE DA LEI Nº 13.465/2017 À LUZ DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

O tratamento jurídico que o Estado brasileiro vem dispensando aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, desde a edição da Lei nº 13.465/2017, com a preferência pela titulação individual, viola a proteção constitucional e convencional dispensada aos territórios das comunidades tradicionais, mas também aos sistemas próprios de organização interna dos usos dos recursos naturais.

Alguns Casos analisados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, apresentados no capítulo 4, guardam relação com a atual situação brasileira, seja porque os Estados não reconhecem os direitos territoriais coletivos de comunidade tradicionais ou porque os mecanismos internos não são adequados para respaldar estes direitos.

Desse modo, muitos estados foram considerados internacionalmente responsáveis pela violação ao direito de propriedade comunal, no casos dos Povos Indígenas, bem como de propriedade coletiva no caso das comunidades afrodescendentes que, como visto, são extensivas às comunidades tradicionais, cujo conceito legal adotado no Brasil se aproxima da ideia de “povos tribais”, previsto na Convenção nº 169 da OIT; ou ainda pela violação ao reconhecimento da personalidade jurídica coletiva que possa operacionalizar os pedidos de regularização coletiva dos seus territórios e, conseqüentemente, pela ausência de expedição de títulos coletivos ou de outra forma que possibilite a proteção integral dos territórios destes grupos.

Nesse sentido, uma das medidas mais comuns determinadas pela CorteIDH é a expedição de títulos coletivos, bem como a adequação da legislação interna a fim de proteger os direitos territoriais das comunidades tradicionais.

Dessa maneira, acionou-se a jurisprudência interamericana com o propósito de analisar estes três pontos indicados como centrais na discussão envolvendo a violação aos direitos territoriais das comunidades tradicionais brasileiras e que têm relação direta com as mudanças nas regras de titulação em áreas de projetos de assentamentos coletivos no Brasil.

Assim, os parâmetros de interpretação enunciados na subseção 4.5, que sintetizam as principais teses da CorteIDH sobre a matéria, têm a finalidade de auxiliar na interpretação das normas de regularização fundiária expostas, notadamente em relação ao direito de propriedade coletivo, reconhecimento da personalidade jurídica coletiva e da obrigação do Estado em emitir títulos coletivos às comunidades tradicionais ou na forma por elas requeridas e que melhor resguarde os seus direitos coletivos.

Para fins de organização do conteúdo, inicialmente serão explanados os aspectos relativos ao direito à personalidade jurídica coletiva, pois de acordo com o que foi exposto, é a partir da vedação à titulação coletiva ou individual às entidades jurídicas, disposta no art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993, introduzido pela Lei nº 13.465/2017, que as questões relacionadas à outorga coletiva e à propriedade coletiva desenvolvem-se com repercussões na regularização em Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados no Brasil.

Além disso, aborda-se a obrigatoriedade da participação das comunidades nas decisões que possam afetá-las, mediante Processo de Consulta Prévia, Livre e Informada, seja na

elaboração de leis, seja no processo de demarcação das áreas a serem tituladas coletivamente, bem como o instrumento acionado pelas comunidades para a definição desse procedimento, denominado de Protocolo Autônomo de Consulta.

### 5.3.1 Direito à personalidade jurídica

Dentre as proposições obtidas a partir das decisões da CorteIDH, destaca-se, em primeiro lugar, que as comunidades tradicionais possuem o direito de ter reconhecida a sua capacidade jurídica para reivindicar o seu direito coletivo ao território tradicional, independentemente da capacidade jurídica individual que cada pessoa natural possui de requerer do Estado a proteção de direitos civis. Outrossim, a negativa por parte do Estado ao reconhecimento da personalidade jurídica coletiva das comunidades tradicionais se caracteriza como uma violação ao art. 3º da CADH.

Observa-se que não há no Brasil, mesmo após a Lei nº 13.465/2017, uma vedação legal que impeça as que comunidades tradicionais assumam a forma de pessoa jurídica. No entanto, para fins de titulação territorial em projetos da Reforma Agrária, cuja interpretação legal, adotada a partir da nova lei de regularização fundiária, vem se estendendo aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, vedou-se a outorga de CCDRU coletiva para pessoas jurídicas legalmente constituídas.

No âmbito da normativa em vigor, verifica-se que as entidades representativas das comunidades tradicionais, exigidas até então para que se procedesse à regularização coletiva em Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, por força do art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993, introduzido pela Lei 13.465/2017, e do art. 24, § 3º, do Decreto nº 9.311/2018, limitou-se a permitir que apenas as pessoas beneficiárias e individualmente consideradas pudessem firmar contratos com o Estado para fins de regularizar a posse exercida sobre determinadas áreas.

Como visto, a situação descrita se assemelha ao *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007), no qual a CorteIDH apreciou a violação ao Art. 3º da CADH, tendo em vista que o Suriname não permitia que os membros do povo Saramaka requeressem coletivamente do Estado uma autorização para o uso da terra, já que a lei somente permitia o requerimento individual<sup>237</sup> (CORTEIDH, 2007a).

---

<sup>237</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 50, § 159.

A situação foi considerada discriminatória e tinha efeitos jurídicos concretos no direito dessas comunidades diante do judiciário, uma vez que não poderiam ingressar com ações judiciais coletivas para proteção e reivindicação do território coletivo<sup>238</sup> (CORTEIDH, 2007a).

Nesse sentido, a segunda proposição referente ao direito de personalidade jurídica declarada pela CorteIDH, considera que o reconhecimento da personalidade jurídica individual dos membros das comunidades tradicionais é insuficiente para o uso e gozo da propriedade coletiva, haja vista que a pessoa jurídica coletiva é o mecanismo legal adequado para conferir às comunidades tradicionais o *status* necessário para gozar de determinados direitos.

A esse respeito é importante recordar as lições do Professor Benatti (2018), que explica que, embora os grupos sociais possuam *legitimidade ad causam*, por serem titular de direitos, eles não desfrutam de *legitimidade ad processum*, ou seja, não possuem legitimidade jurídica para a representação, exigindo-se legalmente a substituição processual, o que deve ser feito com a criação de uma entidade jurídica.

Somente assim as comunidades podem ingressar com ações judiciais ou requerimentos coletivos para proteção dos seus direitos territoriais. Do contrário, inexistiria possibilidade de postulação coletiva perante o judiciário brasileiro. A respeito do direito de associação, Shiraishi Neto (2014) destaca que “se encontra no tópico referido aos direitos individuais, ou seja, trata-se de um direito constitucional que ocupa em garantir ao direito do indivíduo de associar-se ou de associação” (SHIRAISHI NETO, 2014a, n.p.).

Portanto, a adequação ou não desse tipo de organização formal à realidade dos povos e comunidades tradicionais é discutível, uma vez que associação civil sem fins lucrativos segue a estrutura do Código Civil, regulada nos artigos 44; 53 a 61, cuja estrutura rígida não é a mais adequada e não leva em consideração as diferenças culturais. No entanto, é um mecanismo que garante a autonomia da comunidade para manejar e utilizar o seu território.

Dessa forma, deve-se ressaltar que a obrigação de que as comunidades criem associações comunitárias para a titulação de suas terras tradicionalmente ocupadas, embora seja uma imposição jurídica que condiciona a garantia do direito à titulação coletiva dos territórios das comunidades, mediante cláusulas que limitam e impedem os grupos ao pleno uso do bem (SHIRAISHI NETO, 2014a), tornou-se um mecanismo legal que possibilita que requeiram do Estado o reconhecimento do seu território e, em segundo lugar, recebam o documento, oponível a terceiros, que autoriza a sua permanência e o usufruto dos recursos naturais nestes espaços.

---

<sup>238</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 54, § 173.

No caso da legislação brasileira a possibilidade de titulação coletiva ainda está presente, no entanto, pelos mencionados dispositivos legais (art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993, introduzido pela Lei 13.465/2017, e do art. 24, § 3º, do Decreto nº 9.311/2018), se aplicados às regras de regularização fundiária em Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, a transferência e o registro não poderiam mais ser realizados em nome da pessoa jurídica criada para representar a comunidade.

A interpretação que defende que as mudanças da Lei nº 13.465/2017 e seus decretos regulamentadores se aplicam aos assentamentos diferenciados, confrontam as decisões da CorteIDH, que entende que é dever do Estado identificar os meios e as condições jurídicas que possibilitem o exercício do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica por seus titulares, especialmente quando se trata de pessoas em situação de vulnerabilidade, marginalização e discriminação<sup>239</sup>, proposição que também é aplicada aos grupos coletivos, haja vista que a CorteIDH entendeu que é um direito das comunidades tradicionais que o Estado respeite o direito à personalidade jurídica destes grupos. Portanto, cabe ao Brasil prever mecanismos que possibilitam o exercício deste direito.

Outro aspecto ignorado na recusa legal para validar a outorga de titulação coletiva à entidade representativa constituída como pessoa jurídica é o fato de que, para os grupos que se constituem como comunidades tradicionais, aos quais se direcionam os Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, o exercício de direito de propriedade é anterior ao reconhecimento formal da personalidade jurídica da comunidade, tendo em vista que, para a CorteIDH, a posse tradicional tem efeito equivalente ao pleno domínio que outorga o Estado. Portanto, não pode o Estado inviabilizar a titulação coletiva pela ausência ou negativa de personalidade jurídica às comunidades, cabendo a ele prever formas adequadas para tal.

Outra proposição que deriva das decisões da CorteIDH é a obrigatoriedade da garantia da participação dos povos e comunidades tradicionais nas decisões que afetam os seus territórios, inclusive medidas administrativas e legislativas e nos procedimentos de delimitação, demarcação e titulação dos territórios.

No caso do Brasil não há indicativo de que as comunidades tradicionais tenham sido consultadas para verificar a melhor forma de titulação e qual o instrumento legal para representá-las nos procedimentos de regularização fundiária dos seus territórios.

---

<sup>239</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoymaxa Vs. Paraguay (2006), p. 88, § 73.73; 189.

Desse modo, considera-se que eliminar a outorga de titulação coletiva a pessoas jurídicas, além de não resolver o problema, não satisfaz os requisitos de proteção ao território coletivo.

Dois enunciados abstraídos das decisões da CorteIDH tratam de interpretação de normas, vedando ações e interpretações tendenciosas ou restritivas do direito de propriedade:

- a) O Estado deve se abster de realizar ações ou interpretações tendenciosas ou de excessivo rigor de leis e normas que possam ter como efeito prático divisões artificiais nas comunidades tradicionais, bem como dificultar ou impedir a reprodução social e coletiva do grupo;
- b) É vedada a interpretação restritiva dos direitos territoriais coletivos, ressalvados os requisitos para as restrições ao direito de propriedade previstos pela CorteIDH.

Observa-se que as manifestações do TCU foram fundamentais para as mudanças relacionadas à titulação coletiva outorgadas a pessoas jurídicas. É inclusive mencionado pelo Ministro relator no Acórdão nº 1770/2020-Plenário/TCU que o INCRA havia informado que estavam sendo preparadas mudanças para adequar a legislação ao entendimento adotado por este tribunal, segundo o qual deveria ser expurgada qualquer possibilidade de titulação coletiva a pessoas jurídicas no país.

Nos processos mencionados na seção 5.2, foi exposto que o TCU considerou que as entidades jurídicas não são destinatárias da política de reforma agrária, pois não estão elencadas no art. 189 da CF/1988. Ocorre que essa interpretação não cabe quando se fala de comunidades tradicionais. Nesse caso, não se está diante de beneficiários convencionais que serão assentados em uma área desapropriada para a formação de um projeto de assentamento individualizado, mas de uma comunidade que já exercia a posse coletiva do território ocupado tradicionalmente.

A justifica do TCU para afastar a possibilidade de titulação coletiva a entidades jurídicas no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, se assemelha com o argumento do Estado do Suriname para tentar afastar a violação ao artigo 3º da CADH no *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007).

Na ocasião, tentou-se descaracterizar a reivindicação do Povo Saramaka para que não fosse reconhecida a sua personalidade jurídica coletiva. O Estado alegou que o art. 3º da CADH garante a toda “pessoa”, enquanto indivíduo, o direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica perante a lei e não como um “povo distinto”, que inviabilizaria que ao povo Saramaka fosse atribuído tal direito<sup>240</sup>, argumento que foi rechaçado pelo tribunal, o qual reiterou que os

---

<sup>240</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), p. 51, § 162.

membros individualmente devem ter sua personalidade jurídica reconhecida para fins do exercício de direitos individuais e à comunidade a personalidade jurídica para o exercício do direito de propriedade comunal (CORTEIDH, 2007a).

Por esse motivo, entende-se que adotar a interpretação de que o art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993 se aplica às modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (PEA, PDS e PAF), para realizar a titulação individual ou coletiva, desde que demarcada a fração ideal do beneficiário do território, provoca divisões artificiais nas comunidades, gera conflitos internos, além de dificultar e impedir a reprodução social e coletiva do grupo. Por isso a necessidade de garantir a efetiva participação das comunidades tradicionais, respeitando a forma escolhida por eles para receber o título.

Por outro lado, a interpretação que restringe direitos territoriais coletivos, somente é possível nas hipóteses elencadas pela CorteIDH, estabelecidas no *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay* (2005), quando tratam de conflitos entre a propriedade coletiva e a propriedade privada, desde que estejam estabelecidas por lei, sejam necessárias, proporcionais e direcionadas a atingir um objetivo legítimo em uma sociedade democrática<sup>241</sup> (CORTEIDH, 2005b).

Portanto, não deveria o Estado limitar aos assentamentos a propriedade em lotes individuais ou da fração ideal nos casos da área coletiva, sem considerar a forma que melhor proteja o território tradicional, o que somente é possível se consultadas as comunidades envolvidas, pois a vedação de titulação coletiva a pessoas jurídicas em territórios tradicionais é anticonvencional, devendo-se o Estado se abster de aplicar art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993, introduzido pela Lei 13.465/2017, e do art. 24, § 3º, do Decreto nº 9.311/2018, às modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

### 5.3.2 Direito à propriedade e à titulação coletivas

De acordo com a CorteIDH, a posse das comunidades tradicionais tem efeito equivalente ao domínio outorgado pelo Estado e se constitui condição especial, econômica e de existência, garantindo-se aos grupos o direito de exigir o reconhecimento oficial da propriedade e seu respectivo registro.

Além disso, o uso e gozo dos bens pressupõem a proibição de qualquer tipo de interferência sobre os territórios tradicionais e, portanto, a permanência da posse implica a

---

<sup>241</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 81, § 144.



subsistência dos povos indígenas e comunidades quilombolas e tradicionais e acesso aos recursos naturais necessários ao modo de vida e preservação da identidade cultural, como língua, costumes e práticas espirituais (BARRETO, 2019).

Para as modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, a posse das áreas onde são criados é exercida, via de regra, de forma coletiva regidas por regras que são definidas pela própria comunidade. Portanto, a previsão de titulação individual diretamente ao beneficiário como única forma viável de titulação ou a necessária demarcação da fração ideal coletiva como condição para a concessão de uso dos membros das comunidades é medida desarrazoada, pois desconsidera os elementos caracterizadores da posse coletiva e agroecológica exercidas pelas comunidades tradicionais.

Todavia, a CorteIDH, ao cotejar o direito de propriedade privada e propriedade coletiva, sedimentou que não há direito de propriedade absoluto, seja privado ou coletivo, mas que os direitos coletivos podem se sobrepor aos individuais. No caso dos territórios tradicionais, que são responsáveis pela sobrevivência étnica e cultural das comunidades, a restrição ao direito de propriedade individual é justificável para preservar as identidades culturais coletivas e a biodiversidade, bem como mitigar as mudanças climáticas<sup>242</sup>.

Por outro lado, as restrições à propriedade coletiva são permitidas, nas condições estabelecidas pela CorteIDH, ou seja, quando legalmente previstas e que sejam necessárias, ou seja, visam satisfazer um interesse público imperativo; proporcionais, isto é, que interfiram o mínimo possível no direito restringido; e, direcionadas a atingir um fim legítimo. No entanto, estas restrições não podem representar a desagregação das tradições, costumes e organização interna da comunidade, de maneira que coloque em perigo a subsistência de seus membros e a reprodução social do grupo<sup>243</sup>(CORTEIDH, 2005b).

Observa-se que as limitações para titulação coletiva da propriedade, nas modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, foram justificadas pelo TCU sob o argumento de que feria o direito individual dos beneficiários assentados da reforma agrária, pois não era possível identificar a sua fração correspondente na parte comunitária da terra. Desse modo, verifica-se que a titulação individual de forma impositiva pela legislação nacional não atende aos requisitos para a restrição aos direitos coletivos.

---

<sup>242</sup> Recente estudo publicado, pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (FILAC), destaca que os territórios dos povos indígenas e comunidades tradicionais devidamente titulados sofrem menos desmatamento e, consequentemente, emitem menos carbono, evidenciando-se a importância destes espaços para a ação climática e para a proteção das florestas e da biodiversidade (FAO; FILAC, 2021).

<sup>243</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005), p. 81-82, § 143-145.

Nota-se que parcelar indevidamente um território coletivo sem respeitar as diferentes unidades que compõem a posse agroecológica das comunidades tradicionais, na verdade, pode contribuir com a desagregação das comunidades e desintegração dos territórios que passarão a adotar uma lógica diferente daquela estabelecida internamente pelas regras comunitárias.

Ademais, as justificativas apresentadas pelo TCU para sustentar a impossibilidade de titulação coletiva em assentamentos da reforma agrária numa perspectiva estrita do termo, além de não considerarem as especificidades dos territórios ocupados coletivamente por comunidades tradicionais, não atendem as hipóteses autorizadoras que limitam ou restringem os direitos de propriedade, definidas nas decisões da CorteIDH.

Do mesmo modo, as alterações importadas aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados após a Lei nº 13.465/2017, não guardam razoabilidade, pois muito embora previstas em lei, não são necessárias, assim como também não satisfazem um interesse público imperativo, senão interesses individuais, além de desproporcionais, tendo em vista que impossibilitam em definitivo o exercício do direito de propriedade coletiva das comunidades tradicionais, bem como da proteção integral dos territórios.

Deve-se ressaltar que a CorteIDH consignou que o exercício da posse equivale ao domínio outorgado pelo Estado e garante o direito de as comunidades exigirem o reconhecimento oficial da propriedade coletiva, bem como o seu respectivo registro. Desse modo, configura-se como um direito das comunidades tradicionais o reconhecimento formal da propriedade coletiva, do qual deriva o dever do Estado de emitir um título coletivo ou de prever na sua legislação interna outra forma que garanta a segurança jurídica aos membros das comunidades tradicionais, titulares desse direito, a fim de proteger o território tradicional de terceiros e do próprio Estado.

O Brasil reconhece a propriedade coletiva formalmente na legislação interna e prevê modalidades de regularização que, em tese, resguardam a propriedade coletiva (PAE, PDS e PAF). Também prevê a outorga de CCDRU, individual ou coletivo em projetos ambientalmente diferenciados, de forma gratuita, reconhecendo que a titulação coletiva seja realizada à comunidade, desde que requerido por, pelo menos 50% das famílias que compõem o assentamento. No entanto, mantém a vedação de que a associação ou outra entidade legalmente constituída para representar a comunidade seja responsável por firmar o contrato com o INCRA, prerrogativa que, pela lógica da Lei nº 13.465/2017, passa a ser exclusiva da unidade familiar.

Porquanto exista a previsão da titulação coletiva, verifica-se uma omissão do Estado ao não estabelecer de que modo será realizada, considerando que não há a previsão de um procedimento adequado para esta finalidade. Ademais, a CorteIDH, também, ordenou que o

título coletivo deve ser único e abranger todo o território tradicional, de caráter imprescritível, intransferível, inalienável ou insuscetível de gravames ou embargos da propriedade de superfície indicada.

Nota-se que no caso das comunidades tradicionais os títulos não possuem estas características pois, por se tratar de CCDRU, embora definitivo, o Estado mantém a área sob seu domínio, mas da forma como vem prescrevendo a expedição exclusivamente a pessoas individuais, entende-se que perde a característica essencial de resguardar o território e preservar as identidades culturais coletivas.

Reitera-se novamente que a CorteIDH também se pronunciou no sentido que os Estados devem se abster de realizar ações ou interpretações tendenciosas ou de excessivo rigor de leis e normas que possam ter como efeito prático divisões artificiais nas comunidades tradicionais, bem como dificultar ou impedir a reprodução social e coletiva do grupo, sendo vedada a interpretação restritiva dos direitos territoriais coletivos, ressalvados os requisitos para as limitações ao direito de propriedade previstos pela CorteIDH.

Partindo-se desta perspectiva, entende-se que “o reconhecimento da propriedade coletiva da terra deveria abranger a opção da comunidade por uma titulação coletiva com domínio das terras aos membros da comunidade, à semelhança do que ocorre com os territórios das comunidades remanescentes de quilombos” (BARRETO, 2019, p. 92).

Nesse sentido, é importante resgatar a decisão do STF na ADIN nº 4.269/DF que estendeu às terras tradicionalmente ocupadas por comunidades tradicionais e quilombolas na Amazônia a mesma proteção conferida às terras indígenas, ao estabelecer interpretação conforme à Constituição Federal ao artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009, evitando-se a regularização individual de terras públicas na Amazônia nas terras públicas ocupadas coletivamente.

Monteiro e Treccani (2019, p. 28) destacam que os dispositivos acima mencionados eram “insuficientes para assegurar a garantia dos direitos territoriais das comunidades tradicionais da Amazônia”. Por conseguinte, o STF estendeu a proteção do artigo 4º, II, da Lei nº 11.952/2009, que ampara as terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, para alcançar também os territórios quilombolas e das comunidades tradicionais (idem).

Portanto, além de adotar a expressão “comunidades tradicionais” enquanto a legislação adota o termo “comunidades locais”, a “interpretação dada ao artigo 4º, II, figura nesse sentido, como uma norma protetiva dos direitos territoriais de comunidades quilombolas e tradicionais da Amazônia” (MONTEIRO; TRECCANI, 2019, p. 29), e os coloca no mesmo patamar de proteção que é dispensado às terras indígenas, que já contam com um nível constitucional de

proteção diferente das comunidades tradicionais, que neste caso possuem por normas infralegais que versam sobre a regularização e o reconhecimento dos seus territórios.

Desse modo, assevera-se que, pelas características dos territórios tradicionais, a limitação imposta pelo art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993 não se aplica às modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (PEA, PDS e PAF), pois a titulação individual não atende as condicionantes necessárias para proteger os territórios coletivos, sendo exigível a expedição de titulação coletiva ou outra forma que, esteja de acordo os modos de vida das comunidades e resguarde os seus territórios coletivos, conforme preceitua as decisões da CorteIDH.

Muito embora o Brasil possua uma legislação cujo marco jurídico e normativo seja favorável à garantia da propriedade coletiva da terra, nos moldes da interpretação do Art. 21 da CADH, conforme as decisões da CorteIDH, verifica-se a não implementação enquanto política pública destinada a garantir a regularização coletiva da ocupação (BARRETO, 2019).

Diante do que foi apresentado, pode-se afirmar que se antes havia dificuldades operacionais e administrativas no reconhecimento dos territórios coletivos, com a aplicação da Lei nº 13.465/2017, hoje há uma deliberada reorientação das políticas que visam exatamente excluir as comunidades dos processos de reconhecimento dos seus territórios coletivos, recriando embaraços políticos, jurídicos, legislativos e administrativos para, assim, dispor de mais áreas a serem economicamente exploradas.

O Estado brasileiro, ao aplicar as mudanças da Lei nº 13.465/2017 aos territórios coletivos ocupados tradicionalmente, viola o direito de propriedade coletiva, reconhecida constitucionalmente e legalmente no Brasil, além de se omitir da obrigação de expedir títulos coletivos ou de prever outras formas que garantam a proteção coletiva dos territórios tradicionais. Como consequência, observa-se que o Estado brasileiro também viola de forma sistemática o direito de participação das comunidades tradicionais na definição das políticas, da legislação e dos mecanismos de regularização fundiária que possam afetar seus direitos territoriais coletivos.

### 5.3.3 Direito à Consulta Prévia Livre e Informada

Nas decisões analisadas é recorrente a CorteIDH consignar que é dever do Estado garantir a participação dos povos e comunidades tradicionais nas decisões que afetam os seus direitos, bem como os seus territórios, inclusive medidas administrativas e legislativas e nos procedimentos de delimitação, demarcação e titulação das terras, garantindo-se inclusive a

participação das comunidades tradicionais vizinhas ao território a ser titulado a fim de evitar a violação de direitos destes grupos.

Cabe ao Estado adotar medidas legislativas, administrativas ou quaisquer outras que possam viabilizar a efetiva participação dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, modificando aquelas normas que impeçam o pleno e livre exercício do direito à consulta, conforme tem entendido a CorteIDH (BARRETO, 2019).

O Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) está previsto Art. 6º.1 da Convenção nº 169 da OIT, e impõe ao Estado a obrigação de consultar os povos e comunidades tradicionais interessados sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas capazes de afetá-los diretamente, mediante procedimentos apropriados e através das instituições representativas destes grupos, garantindo livre participação destas comunidades na adoção de decisões em instituições ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes (BRASIL, 2019a).

Assim, a consulta, nos moldes da Convenção nº 169 da OIT, que é um direito das comunidades tradicionais, mas também se configura como uma obrigação do Estado, bem como uma consequência óbvia do direito à autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais (MARÉS, 2019).

Em vista disso, não é qualquer consulta que atende a obrigação estatal, conforme preceitua a Convenção nº 169 da OIT, motivo pelo qual a CPLI não pode ser confundida com audiências ou consultas públicas, oitivas ou reuniões pontuais de caráter informativo-consultivo, pois se trata de um procedimento que deve resguardar as formalidades que respeitem as instituições internas de cada povo, buscando alcançar um acordo e o consentimento<sup>244</sup> da comunidades tradicional consultada (MARÉS, 2019; SILVA 2019).

Por este motivo, a consulta deve ser realizada previamente às medidas legislativas e administrativas suscetíveis de afetar os povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, de forma livre, informada e de boa-fé. A respeito do consentimento livre, prévio e informado, observa-se que “compõe o direito de decidir as prioridades no que concerne ao modelo de desenvolvimento que afete os povos indígenas, quilombolas e tradicionais, configurando-se, portanto, como uma expressão do direito à livre determinação” (SILVA, 2019, p. 104).

---

<sup>244</sup> Artigo 6º 2. 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 (BRASIL, 2019a, n.p.).

Por este motivo, a consulta deve ser realizada pelo Estado, respeitando a estrutura de representatividade da comunidade. Assim, a consulta não pode ser realizada com um roteiro metodológico geral, firmado ou não em lei, pois “quem vai dizer quem tem legitimidade na representatividade coletiva são os próprios povos – por isso a importância dos protocolos autônomos de consulta, para mostrar para o Estado como deve ser um processo de consulta apropriado, em cada caso, com cada povo outro” (SILVA, 2019, p. 71).

A esse respeito, Marés (2019) adverte que a mais marcante diferença entre as sociedades tradicionais e a sociedade organizada sob a égide de Estados, talvez seja exatamente as instituições representativas, pois em grande parte das sociedades tradicionais suas hierarquias e representatividade não são centralizadas, como ocorre na sociedade hegemônica.

Por este motivo, “apenas a manifestação autônoma de cada comunidade pode[ria] indicar quais são as autoridades legítimas que as representam bem como definir os procedimentos que consideram adequados para estabelecer um diálogo com os representantes do Estado” (GARZÓN; YAMADA; OLIVERA, 2016, p. 57). Além disso, “o processo de consulta de boa-fé exclui relações individualizadas com os membros da comunidade, já que isso desagrega a decisão do grupo e fragmenta o processo decisório” (BARRETO, 2019, p. 95).

Portanto, a CPLI “não deve ser considerada como um mero procedimento ou formalidade a ser cumprida; deve ser encarada como um direito fundamental que garante a vida e a integridade física e cultural dos povos, de modo a prevenir e superar conflitos socioambientais em territórios tradicionais” (SILVA, 2019, p. 107).

Verifica-se, no entanto, que apesar de ter ratificado a Convenção nº 169 da OIT e a CADH, incorporando-se estes instrumentos internacionais ao seu ordenamento jurídico como norma supralegal, por se tratar de norma de direitos humanos, conforme entendimento firmado pelo STF, no RE 466.343/SP, o Brasil descumpe sistematicamente a obrigação de consultar as comunidades tradicionais, no campo legislativo e administrativo (BARRETO, 2019).

Barreto (2019) explica que o principal motivo para a recusa da realização da consulta seria a ausência de regulamentação da Convenção 169 da OIT. Essa justificativa, não obstante, deve ser rechaçada, em função da autoaplicabilidade da Convenção nº 169 da OIT, motivo pelo qual não necessita de regulamentação ou qualquer medida legislativa dos Estados para ser cumprida (BARRETO, 2019; MARÉS, 2019).

No âmbito legislativo, observa-se a aprovação de projetos de lei sem que seja considerado o direito à consulta, enquanto nos atos administrativos, a inobservância ao direito à consulta e ao consentimento é evidenciada em processos de licenciamento ambiental, motivo

pelo qual a matéria vem sendo objeto de disputas judiciais para o reconhecimento deste direito (BARRETO, 2019).

O Brasil nunca cumpriu a obrigação e o dever de realizar a Consulta Prévia, Livre e Informada, nos termos previstos na Convenção nº 169. Silva (2019) destaca que a CPLI não foi incorporada ao processo legislativo, havendo um longo histórico de casos de violação a esse direito.

De fato, o Brasil “não apresenta qualquer mecanismo de discussão sobre o tema, nem disposição para tal, confundindo frequentemente o direito à consulta previsto na Convenção 169/OIT com o direito de participação cidadã ou representação política” (GARZÓN; YAMADA; OLIVERA, 2016, p. 25).

No curso das propostas legislativas, o Estado vem ignorando o direito das comunidades tradicionais de participarem ativamente e de modo que possam influenciar nas tomadas de decisões quando se trata de projetos de Lei.

Em regra, as propostas são aprovadas à revelia da vontade desses grupos que, sequer são chamados a debater a proposta e, em se tratando de medidas legislativas, configura-se um vício congênito da lei ou ato normativo (SILVA, 2019).

Nesse sentido, observa-se que a Lei nº 13.465/2017, que alterou diversas legislações que tratam do tema da regularização fundiária, urbana e rural, no Brasil, afetando dispositivos que se destinavam à titulação coletiva, não previu mecanismos adequados de regularização de espaços tradicionalmente ocupados pelas comunidades tradicionais que estão sendo, equivocadamente, titulados de forma individualizada com a mera concessão de CCU, sem a devida outorga de CDRU à entidade representativa das comunidades.

A construção de uma nova normativa sobre regularização fundiária sem considerar e consultar os povos e comunidades tradicionais sobre qual a melhor maneira de regularizar os seus apossamentos coletivos, viola os preceitos da Convenção nº 169 da OIT, assim como as decisões da CorteIDH.

Em razão da inobservância do direito à consulta e ao consentimento prévios, livres e informados, povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais vêm formulando protocolos de consulta (BARRETO, 2019), que são instrumentos normativos onde se traduzem, de forma escrita, os consensos internos de cada povo para se relacionar com os Estados nacionais e para responder às consultas a serem feitas pelo Estado em cumprimento à Convenção nº 169 da OIT (MARÉS, 2019).

Os protocolos de consulta podem ser considerados uma reação das comunidades tradicionais diante da omissão do Estado em garantir a participação das diferentes coletividades

nos processos de tomada de decisão que as afete diretamente, sejam administrativos ou legislativos.

Assim, “os povos começaram a pensar em como criar mecanismos que pudessem construir e expressar a vontade coletiva e responder adequadamente às consultas sobre temas preocupantes e que requerem decisões muito pensadas e, em geral, sem possibilidade posterior de arrependimento” (MARÉS, 2019, p. 37).

Nesse sentido, os protocolos de consulta podem ser considerados um contraponto à iniciativa estatal de produzir uma regulamentação geral, pois os próprios povos e comunidades tradicionais “regulamam” a consulta, expondo ao Estado sua organização e representação internas, bem como as formas de tomada de decisões autônomas, levando em consideração a coletividade (GARZÓN; YAMADA; OLIVERA, 2016).

Oliveira (2019) explica que os protocolos autônomos de consulta prévia são documentos juridicamente vinculantes, nos quais povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais explicitam como deve ser realizada a consulta, considerada culturalmente adequada, e expõem à sociedade e ao Estado como estão organizados social e politicamente, como se fazem representar, como tomam suas decisões, dentre outras especificidades culturais.

Trata-se de instrumentos legítimos de autodeterminação, que vinculam os Estados na observância e implementação da consulta prévia, livre e informada, por conterem as diretrizes a serem respeitadas no processo de consulta e consentimento, mediante os princípios, critérios e regras mínimas estabelecidas pelas próprias comunidades que deverão ser respeitadas pelo Estado no processo de consulta (SILVA, 2019).

Em outras palavras, os protocolos de consulta orientam o exercício do direito, cabendo ao Estado “não apenas observá-los e respondê-los, como também promover concretamente seu entendimento e sua elaboração autônoma por parte dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais de todo o Brasil” (GARZÓN; YAMADA; OLIVERA, 2016, p. 57).

Considerando que cada povo e comunidade tradicional possui sua dinâmica interna de relações de poderes e hierarquias para tomadas de decisão, Marés (2019) explica que uma consulta feita pelo Estado pode afetar em definitivo os direitos da coletividade e, por isso, a decisão deve ser tomada por consenso e muito refletida internamente, já que não se trata de decisões cotidianas, para as quais as comunidades já possuem formas e procedimentos conhecidos e reconhecidamente adotados internamente.

Por isso, afirma que “não haverá consulta prévia, livre, informada e de boa-fé se não for cumprida uma forma procedimental não só aceita como definida pelo povo” (MARÉS, 2019,



p. 44). Isso porque, a Consulta Prévia, Livre e Informada não é um acordo entre duas partes, onde prevalece a autonomia da vontade, uma vez que não se está diante de dois direitos (idem).

Marés assevera que o que está em jogo é o direito de uma parte e a obrigação de outra e, neste caso, é o Estado quem tem a obrigação de realizar a consulta, visando um acordo com o detentor do direito, ou seja, as comunidades tradicionais, bem como obter destas o consentimento acerca das medidas propostas, conforme preceitua a Convenção nº 169 da OIT (MARÉS, 2019).

Portanto, os protocolos de consulta são normas internas, elaboradas livremente e que estabelecem as formas e procedimentos sobre como chegar a uma decisão quando o Estado fosse consultá-los. Diferentemente dos protocolos bilaterais, que pressupõem uma discussão antes da sua elaboração, no modelo autônomo ou unilateral as formas e procedimentos são estabelecidos internamente sem a possibilidade de contestação pelo Estado (MARÉS, 2019).

Observa-se, no entanto, que os protocolos de consulta são utilizados no Brasil, via de regra, nos atos administrativos de licenciamento ambiental, quando se está diante da possibilidade de interferência direta nos territórios pela implantação de algum projeto de infraestrutura, como a construção de hidrelétricas, portos, rodovias, ferrovias ou autorização para exploração de atividades como mineração ou concessões florestais a terceiros estranhos à comunidade, cujas irregularidades são combatidas no judiciário, diante das recorrentes violações à CPLI e dos protocolos de consulta dos povos e comunidades tradicionais.

No caso dos processos legislativos, observa-se que, em geral, são as mobilizações sociais dos povos tradicionais que acabam influenciando no arquivamento ou adiamento de votação de algumas medidas legislativas sem que, no entanto, o Brasil incorpore nas casas legislativas a CPLI. Figura como dever do Estado garantir que as comunidades possam efetivamente decidir sobre a melhor forma de titulação dos seus territórios, visando a proteção integral dos bens materiais e imateriais que constituem os territórios destes grupos.

Assim, o Brasil, ao alterar a legislação fundiária com a conversão da Medida Provisória nº 759/2016, na Lei nº 13.465/2017, cujas mudanças estão sendo aplicadas indistintamente aos Projetos de Assentamentos Convencionais e aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, ou seja, ignorando a natureza coletiva das posses das comunidades tradicionais, sem que se tenha garantido a estes grupos a participação efetiva, consiste em uma violação à Convenção nº 169 da OIT e às decisões da CorteIDH, restando evidente que essas mudanças não são aplicáveis aos procedimentos de regularização fundiária dos territórios coletivos das comunidades tradicionais.

## 6 CONCLUSÃO

O direito ao reconhecimento, à regularização e à titulação coletiva dos territórios tradicionais é um direito humano dos povos indígenas e comunidades quilombolas, bem como das incontáveis identidades coletivas que constituem a categoria jurídica e sociológica denominada de comunidades tradicionais, igualmente diversas no que tange a sua estrutura fundiária e a sua organização interna.

Trata-se de um direito humano previsto na Constituição Federal brasileira e, conseqüentemente, na normativa interna infraconstitucional, mas também assegurado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), bem como pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH).

No âmbito do direito internacional, os tratados internacionais de direitos humanos, tais como a CAH e a OIT, possuem caráter *jus cogens* e *erga omnes*, que vinculam os Estados na garantia dos direitos neles prescritos. O ingresso no sistema jurídico-constitucional brasileiro garante a estes documentos internacionais status constitucional no mesmo nível hierárquico da Constituição Federal de 1988 e com a mesma rigidez do texto constitucional, como preceitua o § 3º ao art. 5º da CF/1988, incluído no texto constitucional pela Emenda nº 45/2004.

A Convenção nº 169 da OIT e a CADH, ratificadas antes da EC nº 45/2004 possuem status supralegal, ou seja, permanecem em nível hierárquico inferior à Constituição, porém, superior às demais leis, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Portanto, as regras previstas nestes documentos não podem ser simplesmente revogadas por lei posterior ou deixar de serem aplicadas em favor de uma lei em específico.

Em razão da supralegalidade da CADH e da OIT no regime jurídico constitucional brasileiro, bem como das características dos tratados internacionais de direitos humanos, que obrigam os Estado a cumpri-los, o Brasil fica compelido a resguardar e adotar mecanismos eficazes de proteção dos territórios e dos direitos coletivos dos povos e comunidades tradicionais e, por isso, não pode se distanciar dos pressupostos constitucionais e convencionais que sustentam os direitos destes grupos.

A constituição de organismos internacionais de proteção dos direitos humanos, como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), assim como a formalização dos direitos específicos destes grupos em tratados e convenções internacionais de direitos humanos, bem como a revisão da Convenção nº 107, da OIT, que resultou na aprovação da Convenção nº 169, em 1989, é um resposta à articulação dos povos indígenas que pautaram os organismos

internacionais, assim como os Estados Nacionais, para que os seus direitos coletivos fossem formalmente e juridicamente protegidos.

Foi, portanto, a articulação dos povos indígenas e comunidades tradicionais que garantiu a formação desse arcabouço internacional, do qual derivou relevantes repercussões jurídicas no direito interno dos Estados nacionais, inclusive no Brasil, e garantiu a previsão da proteção dos modos de vida destes grupos, incluindo-se o direito a ter seu território e a sua posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas devidamente resguardadas.

Logo, quaisquer mudança que se pretende que sejam implementadas na sistemática de regularização coletivas dos assentamentos coletivos não pode desconsiderar a vontade das comunidades afetadas.

É evidente que as comunidades tradicionais brasileiras estão protegidas por este arcabouço internacional, em especial porque a Convenção nº 169 da OIT reconheceu a dimensão coletiva dos direitos de povos indígenas e tribais, cuja definição ocorre a partir do critério da autoatribuição ou autoidentificação e abrange, sem distinção, os povos indígenas e, dentro da locução “povos tribais”, todas os grupos e comunidades tradicionais não indígenas, que sejam culturalmente diferenciados e possuem traços distintivos de outros setores da sociedade, conforme o conceito de “povos e comunidades tradicionais” adotado com o Decreto nº 6.040/2007 e pela Lei nº 13.123/2015.

Além disso, essa proteção também tem base constitucional no Brasil, pois a CF/1988 previu a obrigação do Estado de garantir os direitos culturais e a proteção às manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, elevando à condição de patrimônio cultural brasileiro as “formas de expressão” e os “modos de criar, fazer e viver”, nos termos dos artigos 215 e 216. Essa previsão contempla uma quantidade indefinida e heterogênea de grupos, cujas territorialidades redefinem o conceito de posse e propriedade, acolhendo as formas coletivas de posse e uso dos recursos que, do ponto de vista jurídico, também estão abrangidos pela proteção constitucional e convencional.

Esses grupos têm encontrado respaldo para suas reivindicações no SIDH, onde conseguem ver suas reivindicações coletivas processadas e julgadas positivamente pela CorteIDH, culminando com o reconhecimento da responsabilidade internacional dos países pela violação dos seus direitos coletivos, incluindo os direitos territoriais e de propriedade coletiva, demandas, fundamentalmente, apresentadas por povos indígenas e por comunidades afrodescendentes, caracterizadas pela CorteIDH como “povos tribais”, em razão da especial relação que mantêm com terras tradicionalmente ocupadas.

Em razão da ratificação da CADH, o Brasil se submete ao SIDH e, conseqüentemente, as decisões da CorteIDH são obrigatórias, cabendo a todos os órgãos do Estado realizar, de forma compulsória, o chamado “controle de convencionalidade”, que nada mais é que a verificação da compatibilidade das normas de direito interno aos tratados internacionais de direitos humanos.

Desse modo, aplicam-se aos “povos e comunidades tradicionais”, definidas legalmente através do Decreto nº 6.040/2007 e da Lei nº 13.123/2015, todas as disposições previstas na Convenção nº 169 da OIT, bem como a jurisprudência da CorteIDH, que vem reinterpretando o direito à propriedade do art. 21 da CADH. A interpretação evolutiva da Corte sobre o referido direito, amplia o seu conteúdo e consigna que povos indígenas e tribais têm direito ao reconhecimento da propriedade coletiva.

Portanto, está evidenciada a correlação entre a concepção de “povos tribais” e a ideia de “comunidades tradicionais”, de modo que as decisões da CorteIDH sobre direitos coletivos e territoriais sejam aplicáveis aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados que, no contexto brasileiro, são destinados a regularizar os apossamentos coletivos de comunidades que não se encaixam no conceito de povos indígenas e comunidades quilombolas, mas que estão especialmente protegidas pelas mesmas regras constitucionais e convencionais mencionadas.

No contexto jurídico brasileiro, a criação destas modalidades dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados faz parte de uma política de regularização fundiária criada em resposta às reivindicações das comunidades tradicionais, em especial da Amazônia, que fez o Estado brasileiro reconhecer que a reforma agrária pautada exclusivamente em lotes de terras individualizados, destinados às famílias rurais assentadas em áreas improdutivas e desapropriadas para esta finalidade, não era suficiente para abarcar a diversidade social amazônica.

Nesse sentido, ficou demonstrado na terceira seção deste trabalho que a concepção de propriedade dominante na legislação brasileira, especialmente pelo Código Civil, desconsidera e desprestigia outras formas de ocupação e uso da terra, além de ignorar a existência de inúmeras identidades coletivas e formas fundiárias que não são contempladas pela concepção cristalizada da propriedade privada individual.

Esse modelo de propriedade que é um legado do processo de ocupação do Brasil, a partir da invasão portuguesa, que se mantém através de uma estrutura de privilégios e que ainda subsidia a concentração fundiária e a formação de latifúndios improdutivos, por meio da apropriação indevida de terras públicas.

Essa acepção de propriedade contamina as políticas públicas e a elaboração de leis sobre a temática, fragilizando os instrumentos jurídicos conquistados pelas comunidades tradicionais para ter seus territórios reconhecidos, regularizados e titulados coletivamente.

Nos termos do art. 3º do Decreto nº 6.040/2007, os territórios abrangem todos os espaços utilizados pelas comunidades tradicionais, de forma permanente ou temporária, e que sejam necessários para a sua reprodução cultural, social e econômica, cuja posse é exercida de forma coletivizada e se consubstancia em espaços de uso comum e de uso da unidade familiar.

A criação dos Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto Assentamento Florestal (PAF), que são modalidades legalmente instituídas de Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, objetivou estruturar formas de regularização dos territórios tradicionais, mas também representa o rompimento com uma política ambiental conservacionista, que se consubstanciaram nas unidades de conservação, e que enxergava como indesejável a presença humana em áreas protegidas e inviável a conciliação da proteção ambiental e do uso da terra e dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais que já habitavam e utilizavam de forma coletiva estes espaços.

Essa perspectiva mudou a partir da mobilização dos seringueiros da Amazônia e a criação das Reservas Extrativistas, que possibilitaram um avanço no debate da questão ambiental, a partir do reconhecimento de direitos territoriais para diversas comunidades tradicionais da Amazônia.

Um avanço importante identificado foi a consolidação de unidades de conservação que permitem a presença humana, tais como as Florestas Nacionais (FLONA), as Áreas de Proteção Ambiental (APA), as Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que são modalidades de unidades de conservação de uso sustentável.

Conforme se demonstrou na Seção 3 desta pesquisa, nos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, assim como nas unidades de conservação acima mencionadas, a dominialidade das terras continua sendo da União, exceto nas APAs e RDS, onde é permitida a existência de propriedade privada, e o instrumento jurídico destinado a regularizar a área em favor das comunidades tradicionais é o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDR), que pode ser concedido de forma individual ou coletiva.

Trata-se de espaços especialmente protegidos porque albergam comunidades tradicionais que exercem atividades produtivas e de base familiar e comunitária compatíveis com a proteção do meio ambiente.

Em vista da natureza coletiva da organização social destes grupos, o reconhecimento dos assentamentos coletivos e a previsão legal de outorga de CCDRU coletiva, a criação dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (PAE, PDS e PAF), é medida que busca proteger a integralidade dos territórios tradicionais.

Desse modo, visando garantir a autonomia das comunidades sobre os seus territórios tradicionais, garantiu-se que estas coletividades constituíssem, na forma do Código Civil, entidades jurídicas a fim de representar as famílias beneficiárias e obter legitimidade para firmar os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso com o Estado.

Como visto, esse tipo de projeto de assentamento é destinado ao reconhecimento de assentamentos coletivos, em regra, preexistentes e tradicionalmente ocupados por grupos sociais que possuem organização própria e distinta da sociedade nacional, cujo reconhecimento formal da sua existência jurídica se deu com a Constituição Federal de 1988 e que teve nos anos 2000 um campo político favorável para a instituição de novas regras de regularização fundiária, mediante a estruturação de mecanismos mais adequados para esta finalidade.

Contudo, estas regras se consolidaram no campo infralegal, por meio de portarias, instruções normativas, notas técnicas e normas de execução que foram expressamente revogadas em 2019, pelo Decreto nº 10.139, conforme descrito pela Portaria/INCRA nº 1.258/2021. Muitas dessas mudanças foram respaldadas pela Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização urbana e rural no país.

A Lei nº 13.465/2017 mudou parte significativa da sistemática da regularização fundiária no país, pois, além de flexibilizar as regras e facilitar a alienação de terras públicas na Amazônia, ainda criou uma situação que inviabiliza a regularização de forma coletiva e prejudica as comunidades tradicionais que buscam esse reconhecimento do Estado.

Trata-se de uma situação que viola direitos constitucionais e convencionais, mas que também demonstra que o Estado brasileiro não possui um alinhamento com as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, pois verificou-se que, se antes o Estado dificultava a titulação coletiva nos chamados Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, com a Lei nº 13.465/2017 inviabilizou por completo essa possibilidade com a introdução do § 14 no art. 18 da Lei nº 8.629/1993, que vedou a outorga coletiva, provisória ou definitiva, à pessoa jurídica.

Verifica-se que em 2009, foi aprovada a Lei nº 11.952, que instituiu o Programa Terra Legal, que visou regularizar individualmente ocupações de grandes extensões de terras públicas na Amazônia Legal, ao passo que, recorrentemente, outorgou-se títulos individuais firmados diretamente com as unidades familiares em áreas coletivas, antes de fazê-lo com a entidade

representativa das comunidades beneficiárias. Portanto, mesmo dentro dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, ocorreu uma condição de individualização da terra na Amazônia, onde se concentram grande parte das comunidades tradicionais e onde estão as maiores reservas de recursos naturais do país.

A partir de 2017, com a Lei nº 13.465/2017 e seu decreto regulamentador nº 9.311/2018, o Brasil sacramentou sua posição, que sobrepõe a titulação individual à titulação coletiva de terras. Esta posição, no entanto, contraria diversas normas internas, mas também a Convenção nº 169 da OIT e as decisões da CorteIDH.

Desse modo, de acordo com a abordagem feita na quarta seção, a partir das decisões da CorteIDH, demonstrou-se que o país está na contramão da defesa e garantia dos direitos coletivos, distanciando-se cada vez mais dos pressupostos que o levaram a respeitar as territorialidades específicas das diferentes identidades culturais e coletivas que constituem a sociodiversidade brasileira.

A CorteIDH, a partir de uma interpretação evolutiva, vem redefinindo o alcance de determinados direitos previsto na CADH. É o Caso do direito à propriedade privada, disposto no art. 21 da CADH, bem como do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, que consta no art. 3º do mesmo texto convencional, conferindo um caráter coletivo a ambos, em razão da necessária proteção e preservação cultural dos povos e comunidades tradicionais.

Como consequência, o Tribunal determinou que é obrigação do Estado titular coletivamente as terras tradicionalmente ocupadas ou prever mecanismos equivalentes capazes de garantir a proteção dos direitos destes grupos, reconhecendo ainda que não há direito de propriedade absoluto, seja ele individual ou coletivo, mas que a propriedade coletiva pode se sobrepor à propriedade individual, uma vez que é nestes espaços coletivos que se garante a sobrevivência étnica e cultural dos grupos tradicionais.

A partir destas decisões e, considerando a interpretação que a CorteIDH faz do art. 21 da CADH e do direito de propriedade, observam-se alguns pressupostos ou parâmetros interpretativos essenciais para a defesa dos direitos territoriais coletivos de povos e comunidades tradicionais, que podem ser aplicados no Brasil.

Dentre eles, a obrigação do Estado de proteger a posse tradicional, o que inclui o direito destes povos de exigir o reconhecimento oficial da propriedade coletiva, seu registro e a expedição de um título coletivo, incluindo ainda o reconhecimento da personalidade jurídica coletiva das diferentes comunidades tradicionais, a abstenção do Estado de inviabilizar a titulação coletiva das terras tradicionalmente ocupadas, bem como que propriedade coletivas se sobrepõem às individuais.

Ademais, o Estado tem a obrigação de adequar sua legislação interna para reconhecer a propriedade coletiva, adotando todas as medidas necessárias para eliminar ou modificar as disposições que impeçam ou dificultem a proteção do direito de propriedade coletiva, devendo ainda evitar interpretações que restrinjam estes direitos, que sejam tendenciosas ou de excessivo rigor e que cause divisões e conflitos internos, além de garantir a participação dos povos e comunidades tradicionais nas decisões que afetam os seus territórios, inclusive medidas administrativas e legislativas e nos procedimentos de delimitação, demarcação e titulação dos territórios.

Conforme demonstrado na quinta seção desta tese, a inadequada interpretação sobre as mudanças legislativas sobre regularização fundiária está prejudicando o reconhecimento e a titulação coletiva dos territórios das comunidades tradicionais, colocando-se na contramão do que vem sendo decidido na CorteIDH e do que determinam os tratados internacionais de direitos humanos em matéria de direitos territoriais coletivos.

A Lei nº 13.465/2017 consolida um processo de mudanças que esvazia o conceito e os objetivos dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, que, de forma equivocada, vem sendo interpretada e aplicada a esta categoria de assentamento, indicando que somente é possível expedir documentos individuais às unidades familiares em áreas que, pela sua natureza de território tradicional, deveriam ser titularizadas coletivamente, proibindo que as entidades representativas dos territórios sejam beneficiárias dos títulos coletivos.

Essas mudanças ocorrem à revelia das comunidades tradicionais diretamente afetadas, que sequer foram consultadas como preceitua a Convenção nº 169 da OIT.

Essa legislação introduziu o § 14 no art. 18 da Lei nº 8.629/1993 e vedou a outorga coletiva, provisória ou definitiva, à pessoa jurídica. Em outras palavras, proibiu que o Estado expedisse títulos de domínio e concedesse CCDRU a entidades jurídicas. No entanto, como visto, a normativa existente até este momento, exigia que as comunidades tradicionais se organizassem legalmente e constituíssem personalidades jurídicas a fim de adquirir legitimidade para representar as famílias beneficiárias e requerer do Estado a titulação do respectivo território.

Portanto, de forma errônea, interpretou-se que o referido dispositivo se aplicaria aos territórios regularizados por alguma das modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, limitando a regularização individualizada das unidades familiares; ou coletiva, desde que delimitada a fração ideal de cada núcleo familiar, sem, no entanto, discorrer sobre o instrumento jurídico a validar esta titulação, mantendo-se silente



quanto ao sujeito com o qual seria realizado. Portanto, há uma deliberada restrição da forma coletiva de titulação.

Nesse sentido, mesmo que ainda conste na legislação federal atual que é possível titular coletivamente os territórios tradicionalmente ocupados pelas comunidades, caso requerido pela metade das pessoas que o compõem, não há nenhuma previsão de como essa titulação será realizada, pois restringiu-se a titulação de qualquer natureza apenas a unidade familiar, vedando-se a titulação coletiva a pessoas físicas ou jurídicas.

No entanto, é direito das comunidades obterem do Estado um título definitivo e coletivo, assim como é direito destas mesmas comunidades requererem a regularização coletiva do seu território, bem como de se organizar e definir as regras de uso dos recursos da maneira que julgar mais adequada. Assim, se não há definição de como a titulação coletiva será realizada, entende-se que há uma violação dos direitos destes grupos.

Diante disso, alguns questionamentos parecem pertinentes, pois se não é mais possível titular coletivamente, impondo-se a obrigação de demarcação da fração ideal inclusive nas áreas coletivas, de que maneira se garantirá que as comunidades gozarão dos seus direitos sem interferência? Como estas comunidades poderão defender o território coletivo? Como garantir a autonomia destes grupos? Em caso de ações judiciais, quem seria legitimado para acionar o Estado ou terceiros que estejam ocupando indevidamente os territórios destas comunidades?

Percebe-se nitidamente que o § 14 no art. 18 da Lei nº 8.629/1993 não é aplicável aos territórios tradicionais que, pela sua natureza coletiva, exigem uma proteção especial do Estado que, por sua vez, deve prever mecanismos adequados de titulação e regularização destes espaços.

Na verdade, estas regras apenas possuem aplicabilidade prática se intentar a evitar a titulação de áreas que seriam destinadas à reforma agrária, ou seja, nas áreas de projetos de assentamentos convencionais ou ambientalmente diferenciados, a entidades jurídicas com fins lucrativos e de caráter empresarial, seja na modalidade individual ou coletiva. Em vista disso, não há validade jurídica nas interpretações que defendem que as disposições da Lei nº 13.465/2017 sejam aplicáveis às entidades representativas das comunidades tradicionais.

Não se pretende que as formas associativas sejam a única maneira de garantir que as comunidades gozem de seus direitos coletivos, mas não há dúvida de que é um direito destes grupos e, conseqüentemente, um dever do Estado reconhecer a personalidade jurídica coletiva, como vem entendendo a CorteIDH, bem como expedir títulos coletivos adequados à proteção do território tradicional ou ainda prever formas adequadas que permitam o efetivo uso, acesso e gozo coletivo dessas áreas.

O Estado deve, portanto, abster-se de fazer interpretações restritivas dos direitos das comunidades tradicionais, conforme decidiu a CorteIDH. Nota-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) adotou uma interpretação restritiva da Constituição Federal de 1988 e, portanto, contrária às decisões da CorteIDH, pois criminalizou as iniciativas coletivas de regularização em projetos de assentamentos federais, impondo multas aos gestores do INCRA que tenham adotado as regras de distribuição coletiva das terras nestes espaços da Reforma Agrária.

A interpretação do TCU é equivocada porque desconsidera todo um histórico de construção das modalidades de assentamentos voltados aos assentamentos coletivos de comunidades tradicionais. Na abordagem do Tribunal, em nenhum momento os ministros relatores correlacionam a distribuição coletiva de terras com a normativa nacional e internacional que garante aos povos e comunidades tradicionais a titulação coletiva dos seus territórios tradicionalmente ocupados.

Verifica-se, portanto, que as análises realizadas pelo TCU, conforme os Acórdãos apresentados na seção cinco desta tese, limitaram-se aos assentamentos convencionais da reforma agrária e, por isso, estas novas regras não devem ser aplicadas aos assentamentos diferenciados, devendo-se manter as regras específicas de regularização e reconhecimento territorial das comunidades tradicionais antes adotadas.

Ou, alternativamente, que o Estado elabore, como preceitua a CorteIDH, novas regras que contemplem as diferentes categorias fundiárias existentes, com o reconhecimento da propriedade coletiva, do direito ao reconhecimento da personalidade coletiva e a expedição de títulos adequados à proteção integral do território.

Além disso, a ausência de participação dos povos e comunidades tradicionais no processo legislativo também representa uma afronta às decisões da CorteIDH e aos tratados internacionais de direitos humanos, em especial da Convenção nº 169 da OIT, que garante às comunidades tradicionais o direito de serem consultadas de forma prévia, livre e informada e a obrigação do Estado de garantir a realização da consulta culturalmente adequada.

O Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) prevê que as comunidades sejam consultadas sobre as medidas administrativas e legislativas que as afetem diretamente, inclusive nos procedimentos de delimitação, demarcação e titulação das terras tradicionalmente ocupadas, de modo a estabelecer os mecanismos adequados e a definição correta dos territórios, conforme as decisões da CorteIDH.

No Brasil, as regras para consulta aos povos indígenas e comunidades tradicionais estão assentadas nos chamados Protocolos Autônomos de Consulta, instrumentos normativos, de

caráter vinculante, elaborados pelos próprios grupo e que indicam ao Estado como deve ser realizada uma consulta culturalmente adequada.

Ainda assim, verifica-se que esta obrigação não é respeitada pelo Estado, inclusive no campo legislativo, onde nunca foi possibilitada a participação das comunidades tradicionais nos moldes da Convenção nº 169 da OIT.

Dessa forma, pode-se afirmar que as mudanças oportunizadas pela Lei nº 13.465/2017 ferem a natureza jurídica dos territórios tradicionais e por isso não são adequadas para serem aplicadas aos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, nos quais se deve preservar a forma coletiva e as regras internas de uso dos recursos naturais, incluindo a terra, que é onde se materializam os territórios.

Dessa forma, percebe-se um esforço do Estado em privatizar as terras na Amazônia e, com isso, viola-se a jurisprudência das disposições da CorteIDH que vedam as interpretações restritivas aos direitos coletivos e tendenciosas de modo que a única forma possível de acesso à terra seja a titulação individualizada ou a coletiva, desde que fragmentada pela demarcação da fração ideal que seria destinada às unidades familiares.

Essas mudanças descaracterizam as comunidades tradicionais que passam a ser tratadas como beneficiárias da reforma agrária em sentido convencional, desconsiderando os elementos da posse agroecológica e das características próprias dos territórios e dos grupos.

Outrossim, observa-se que a Lei nº 13.465/2017 não apenas obstaculiza o reconhecimento coletivo da terra em favor da titulação individual, como inviabiliza qualquer possibilidade de que sejam criados novos assentamentos diferenciados. Ou seja, não há garantia ou efetividade no direito à propriedade coletiva das terras tradicionalmente ocupadas na vigência da atual legislação de regularização fundiária, cuja aplicação, conforme se buscou demonstrar, viola preceitos constitucionais, legais, convencionais e a jurisprudência da CorteIDH, não possui lastro jurídico para regulamentar os procedimentos de regularização fundiária dos Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados.

Revela-se, portanto, fundamental promover integralmente a proteção das terras ocupadas pelas comunidades tradicionais, garantindo-se a titulação coletiva nas modalidades de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, uma vez que a previsão constitucional que reconhece o caráter plural e multicultural da sociedade brasileira, o Decreto nº 6.040/2007, a Convenção nº 169 da OIT e a CADH, e, conseqüentemente as diferentes decisões da CorteIDH, consagram o direito à propriedade coletiva a estas comunidades e representam um avanço para o reconhecimento territorial de parcela expressiva de povos e comunidades tradicionais da Amazônia.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Victor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 6, n. 11, 2009, p. 7-39. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/4GLvhjFdzMkMDpBCLNWL5D/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- ABREGÚ, Martín. La aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los tribunales locales: una introducción. In: ABRAMOVICH; Víctor; BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian (org.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: la experiencia de una década*. 1. ed. 1. reimp. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004. p. 03-31. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2004/06/La-aplicacion-de-los-tratados-sobre-derechos-humanos-en-el-ambito-local-Tomo-I.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2021.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Amazônia: a dimensão política dos “conhecimentos tradicionais” como fator essencial de transição econômica – pontos resumidos para uma discussão. *Somanlu*, ano 4, n. 1, 2004a, p. 9-28. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/somanlu/article/view/208/83>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Apresentação. In: SHIRASIHI NETO, Joaquim (org.). *Direitos dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos definidores de uma Política Nacional*. Manaus: UEA, 2007. p. 09-21. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/DireitodospovosedascomunidadesradicionaisnoBrasil.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Apresentação. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim. *Inventário das Leis, Decretos e regulamentos de Terras do Maranhão – 1850/1996*. Belém: Supercores, 1998. p. 9-10.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de preto, terras de santos, terras de índio – uso comum e conflito. In: CASTRO, Edna Maria Ramos de; HÉBETTE, Jean. *Na Trilha dos Grandes Projetos: Modernização e Conflito na Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 1989. p. 163-196.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras Tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 6, n. 1, 2004b, p. 9-32. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/102/86>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Territórios quilombolas e conflitos: comentários sobre povos e comunidades tradicionais atingidos por conflitos de terra e atos de violência no decorrer de 2009. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (org.). *Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos*. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010. p. 318-350. Disponível em: [http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro\\_territorios\\_quilombolas\\_conflitos.pdf](http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf). Acesso em: 15 fev. 2021.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; MARIN, Rosa Acevedo. Campanhas de desterritorialização na Amazônia: o agronegócio e a reestruturação do mercado de terras. In: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKKA, Marcel (org.). *Amazônia: região universal e teatro do mundo*. São Paulo: Globo, 2010. p. 141-159.

AMAZONAS. *Reserva de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <http://meioambiente.am.gov.br/rds/>. Acesso em: 21. fev. 2022.

AMORIM, Liliane Pereira de; MATOS, Juliana da Silva; TARRÉGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. A territorialidade como instrumento de emancipação para os povos tradicionais no contexto do pluralismo jurídico. In: SILVEIRA, Amanda Ferraz da et al. (org.). *Natureza e povos nas constituições latino-americanas*. Curitiba: CEPEDIS, 2020. p. 65-84.

ARRUDA, Rinaldo. “Populações Tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. *Ambiente & Sociedade*, ano 2, n. 5 – 2, 1999, p. 79-92. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/RfgDyLnkxRnFNqQcWTR6bQG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2021.

AYALA CORAO, Carlos M. La Jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias. In: SILVA, Ricardo Méndez (coord.). *Derecho Internacional de los derechos humanos: Memorial del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. p. 37-90. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/342/4.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2021.

BARRETO, Andreia Macedo. *Território de águas na Amazônia: ribeirinhos e o direito à propriedade coletiva da terra*. Curitiba: Juruá, 2019.

BENATTI, José Heder. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. *Boletim Museu Paraense Emílio Goeldi*, sér. Antropol., v. 18, n. 1, 2002, p. 3-37. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/260075224\\_A\\_TITULARIDADE\\_DA\\_PROPRIEDADE\\_COLETIVA\\_E\\_O\\_MANEJO\\_FLORESTAL\\_COMUNITARIO](https://www.researchgate.net/publication/260075224_A_TITULARIDADE_DA_PROPRIEDADE_COLETIVA_E_O_MANEJO_FLORESTAL_COMUNITARIO). Acesso em: 26 jan. 2021.

BENATTI, José Heder. Das terras tradicionalmente ocupadas ao reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais na Amazônia. In: UNGARETTI, Débora et al. *Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares*. São Paulo: Blucher, 2018. p. 195-216. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/10-21210>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BENATTI, José Heder. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (org.). *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. p. 93-113.

BENATTI, José Heder; SILVA, Antonio Felipe da. Direitos territoriais e comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária. *Dossiê: Flexibilização da Legislação Socioambiental Brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Hinnrich Boll Stiftung, 2021, n.p. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2021/11/23/direitos-territoriais-dos-povos-e-comunidades->

tradicionais-e-lei-de-regularizacao?dimension1=dossie-flexibilizacao-3edicao. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 364, de 12 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2021c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019*. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Brasília: Presidência da República, 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.952, de 24 de dezembro de 2020*. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Brasília: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10592.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018*. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9309.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9309.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto de 13 de julho de 2006*. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/dnn/dnn10884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/dnn/dnn10884.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002c.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto de 27 de dezembro de 2004*. Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências.

Brasília: Presidência da República, 2004c. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985*. Aprova o plano nacional de reforma agrária, PNRA, e, dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos/decretos/1985/D91766.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html).

Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.166, de 10 de dezembro de 2019*. Altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília: Presidência da República, 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10166.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10166.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2019a. Disponível em:

[planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990*. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d98897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98897.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Presidência da República, 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016*. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Presidência da República, 2016a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 8.738, de 3 de maio de 2016*. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016b. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8738.htm). Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República: 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966*. Promulga a Convenção nº 107 sobre as populações indígenas e tribais. Brasília: Presidência da República, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos/decretos/1966/D58824.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1966/D58824.html). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, Presidência da República, 2004b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília: Presidência da República, 2009a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002*. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 2002b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4463.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018*. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília: Presidência da República, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República: 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 89, de 1998*. Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível



em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 20, de 1965*. Aprova as Convenções de n.ºs. 21, 22, 91, 93, 94, 97, 103, 104, 105, 106 e 107 e rejeita a de n.º 90, adotadas pela Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho. Brasília: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-20-30-abril-1965-349517-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 2, de 1994*. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Brasília: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 143, de 2002*. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília: Congresso Nacional, 2002a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencao-1-pl.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 294, de 2009*. Aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, ressalvados os arts. 25 e 66. Brasília: Congresso Nacional, 2009b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-496-17-julho-2009-589661-publicacaooriginal-114586-pl.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 78, de 14 de maio de 2014*. Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc78.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc78.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019*. Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Brasília: MAPA, INCRA, 2019c. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981*. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1981a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16902.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16902.htm). Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1981b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília: Presidência da República, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989*. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17804.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17804.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006*. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República: 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007*. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril

de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009*. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm). Acesso em 20 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009*. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma

agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República: 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019*. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Brasília: Presidência da República, 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Norma de Execução/INCRA/DT/nº 69, de 12 de março de 2008*. Dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de Reforma Agrária. Brasília: MDA, INCRA, 2008. Disponível em: [https://antigo.incra.gov.br/media/docs/legislacao/norma-execucao/ne\\_69-2008\\_proc\\_criacao\\_e\\_reconh\\_pas.pdf](https://antigo.incra.gov.br/media/docs/legislacao/norma-execucao/ne_69-2008_proc_criacao_e_reconh_pas.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Portaria/INCRA/P/nº 477, de 04 de novembro de 1999. Brasília: INCRA, 1999. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/25/Portaria%20INCRA%20n%C3%82%20BA%20447,%20de%2004%20de%20novembro%20de%201999.doc>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Portaria/INCRA/P/nº 268, de 23 de outubro de 1996*. Brasília: INCRA, 1996, Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/25/Portaria%20INCRA%20n%C3%82%20BA%20268,%20de%2023%20de%20outubro%20de%201996.doc>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Portaria nº 1.141, de 19 de dezembro de 2003*. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal - PAF, destinada a áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte e, estabelece critérios. Brasília: INCRA, 2003a. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/416-cria-a-modalidade-de-projeto-de-assentamento-florestal-paf-destinada-a-areas-com-aptiduo-para-a-produuuo-florestal-familiar-comunitaria-e-sustentavel-especialmente-aplicavel-u-regiuo-norte-e-esta.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Portaria nº 1.258, de 20 de agosto de 2021*. Declara a revogação de atos normativos que disciplinam atividades de competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Brasília: MAPA; INCRA, 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.258-de-20-de-agosto-de-2021-340746053>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Portaria INCRA nº 1.040, de 11 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a criação de Projetos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: INCRA, 2002. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1040-2002\\_182498.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1040-2002_182498.html). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 369 de 04 de setembro de 2013. Art. 1º Instituir a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais no âmbito da Amazônia Legal. Brasília: MDA/MMA, 2013. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=130578>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Brasília: Presidência da República, MDA, INCRA, 2003b. Disponível em: [http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais\\_enga\\_2012/eixos/1367\\_1.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1367_1.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 510, de 2021*. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília: Senado Federal, 2021b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8928000&ts=1644853045816&disposition=inline>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2633, de 2020*. Altera as Leis nºs 11.952, de 25 de junho de 2009, 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2020b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8999854&ts=1631587344067&disposition=inline>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da ADI 4.269/DF*. Relator: Ministro Edson Fachin. Sessão de 18/10/2017. Publicado no DJe-19 em 01/02/2019. Brasília: STF, 2019e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749032559>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Acórdão da ADI 3239/DF*. Relatora Ministra Rosa Weber. Sessão de 08/02/2018. Publicado no DJe-19, de 01/02/2019. Brasília: STF, 2019b. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749028916>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão do RHC 199360/MS*. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Sessão de 06/04/2021. Publicado no Dje em 13/04/2021. Brasília: STF, 2021. Disponível em:  
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346139478&ext=.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 356/2012 – Plenário*. Relator: Ministro André de Carvalho. Sessão de 15/02/2012. Brasília: TCU, 2012. Disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1220016%22>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2076/2014 – Plenário*. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 06/08/2014. Brasília: TCU, 2014. Disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1317494%22>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 625/2018 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 21/03/2018. Brasília: TCU, 2018c. Disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2294074%22>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 686/2018 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 28/03/2018. Brasília: TCU, 2018d. Disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2302592%22>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1973/2018 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 22/08/2018. Brasília: TCU, 2018e. Disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2322763%22>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1770/2020 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 22/08/2018. Brasília: TCU, 2020c. Disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2406032%22>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Agravo de Instrumento nº 0031507-23.2014.4.01.0000/AM*. Terceira Turma. Relator: Desembargador Federal Ney Bello. Sessão de 09/06/2015. Disponibilizado no DJF1, em 12/06/2015, p. 3172. Brasília: TRF1, 2015. Disponível em:  
<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00315072320144010000>. Acesso em: 07 fev. 2022.

BRITO, Brenda.; BARRETO, Paulo. *A regularização fundiária avançou na Amazônia Legal? Os dois anos do Programa Terra Legal*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2011. Disponível em: [https://pib.socioambiental.org/anexos/20934\\_20110927\\_134221.pdf](https://pib.socioambiental.org/anexos/20934_20110927_134221.pdf). Acesso em: 05 jan. 2019.

BRUM, Eliane A miliciarização da Amazônia: como o crime vira lei e o criminoso “cidadão de bem” na maior floresta tropical do mundo. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; SANTOS, Paulo César Moreira dos (org.). *Conflitos no Campo Brasil 2019*. Goiânia: CPT Nacional, 2020. p. 105-114.

CARVALHO, Ana Maria de; AMORIM, Liliâne Pereira de; SIQUEIRA, José do Carmo Alves. Questão agrária e camponês no Brasil: peculiaridades e tratamento legislativo. In: SILVEIRA, Amanda Ferraz da *et al.* (org.). *Natureza e povos nas constituições latino-americanas*. Curitiba: CEPEDIS, 2020. p. 213-235.

CASTRO, Roberta Rowsy Amorim de; OLIVEIRA, Myriam Cyntia Cesar de. Os termos “populações” e “comunidades” tradicionais e a apropriação dos conceitos no contexto amazônico. *Mundo Amazônico*, v. 7, n. 1-2, 2016, p. 47-70. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/55919>. Acesso em: 16 nov. 2018.

COSTA, Maria Cristina Lima; PORRO, Roberto. Assentamentos convencionais e projetos de desenvolvimento sustentável em Anapu, Pará: percepções locais da trajetória de implementação. *Revista Retratos de Assentamentos*, v. 22, n. 2, 2019, p. 63-98. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/376>. Acesso em: 24 fev. 2022.

CORTEIDH. *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam*: Fondo. Sentencia de 4 de diciembre de 1991. OEA, 1991. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_11\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_11_esp.pdf). Acesso em: 19 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*: Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. OEA, 2000. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_70\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf). Acesso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala*: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2018. OEA, 2018a. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_356\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_356_esp.pdf). Acesso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú*: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. OEA, 2015b. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_299\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_299_esp.pdf). Acesso em: 11 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras*: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. OEA, 2015a. Disponível

em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_305\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_305_esp.pdf). Acceso em: 15 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de octubre de 2015. OEA, 2015c. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_304\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf). Acceso em: 15 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay: Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. OEA, 2006e. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp2.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf). Acceso em: 18 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay: Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. OEA, 2005b. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf). Acceso em: 18 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay: Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2006. OEA, 2006d. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_142\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_142_esp.pdf). Acceso em: 18 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina: Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. OEA, 2020. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf). Acceso em: 14 dez. 2020

CORTEIDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. OEA, 2007a. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf). Acceso em: 19 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam: Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. OEA, 2008. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_185\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_esp.pdf). Acceso em: 19 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de junio de 2005. OEA, 2005a. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_124\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp1.pdf). Acceso em: 19 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam: Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2006. OEA, 2006c. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_145\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_145_esp.pdf). Acceso em: 19 dez. 2020.



CORTEIDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. OEA, 2001. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_79\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf). Acceso em: 18 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*: Solicitud de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. OEA, 2013. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_270\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf). Acceso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*: Sentencia de 31 de enero de 2006. OEA, 2006b. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf). Acceso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala*: Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. OEA, 2009. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_211\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf). Acceso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Escué Zapata Vs. Colombia*: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. OEA, 2007b. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_165\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_165_esp.pdf). Acceso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. OEA, 2006a. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_141\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf). Acceso em: 15 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*: Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. OEA, 2012b. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_211\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf). Acceso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*: Fondo. Sentencia de 29 de abril de 2004. OAE, 2004. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_105\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_105_esp.pdf). Acceso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala*: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. OEA, 2016. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_328\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_328_esp.pdf). Acceso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. OEA, 2014a. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf). Acceso em: 13 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*: Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. OEA, 2012a. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_230\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_230_esp.pdf). Acceso em: 14 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil*: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. OEA, 2018. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_esp.pdf). Acesso em: 16 dez. 2020.

CORTEIDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. OEA, 2015d. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_309\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf). Acesso em: 19 dez. 2020.

CORTEIDH. *Ópinion Consultiva OC-2/82, del 24 de setiembre de 1982*. El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA, 1982. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_02\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

CORTEIDH. *Parecer Consultivo OC-16/99, de 1º de outubro de 1999*. O direito à informação sobre a assistência consular no marco das garantias do devido processo legal. OEA, 1999. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_por.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

CORTEIDH. *Parecer Consultivo OC-18/03, de 17 de setembro de 2003*. A condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados. OEA, 2003. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

COURTIS, Christiam. Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas por tribunais da América Latina. *Revista Sur*, São Paulo, 2009, p. 53-81. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/czXwTF5VFt4m4LCw5Fx4Tdy/?lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2021.

DIEGUES, Carlos Antonio. *O mito da moderno da natureza intocada*. 6. ed. São Paulo: Editora HUCITEC NUPAUB/CEG, 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro C. (org.). *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: NUPAUB/LASTROP-USP, 2001. p. 97-121. [Original: 1990].

DIEGUES, Carlos Antonio. Saberes Tradicionais e etnoconservação. In: DIEGUES, Antonio Carlos; VIANA, Virgílio M. (org.). *Comunidades Tradicionais e Manejo dos Recursos Naturais da Mata Atlântica*. 2. ed. São Paulo: Editora HUCITEC NUPAUB/CEC, 2004. p. 9-21.

DIEGUES, Carlos Antonio; ARRUDA; Rinaldo Sergio Vieira; SILVA, Viviane Capezzuto Ferreira da; FIGOLS, Francisca Aínda Barboza; ANDRADE, Daniela. *Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade do Brasil*. NUPAUB-USP: São Paulo, 2000. Disponível em: [http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/9907/Livro\\_Biodiversidade-e-Comunidades-Tradicionais-no-Brasil\\_MMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/9907/Livro_Biodiversidade-e-Comunidades-Tradicionais-no-Brasil_MMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 13 nov. 2021.

DULITZKY, Ariel E. La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado. In: ABRAMOVICH; Víctor; BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian (org.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: la experiencia de una década*. 1. ed. 1. reimp. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004. p. 32-74. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2004/06/La-aplicacion-de-los-tratados-sobre-derechos-humanos-en-el-ambito-local-Tomo-I.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2021.

DULITZKY, Ariel E. Quando os afrodescendentes se tornam “povos tribais”: o sistema interamericano de direitos humanos e as comunidades negras rurais. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 06, n. 02, julho /dezembro, 2011, p. 57-138. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/1076>. Acesso em: 04 nov. 2021.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. *RCJ - Revista Culturas Jurídicas*, v. 1, n. 1, 2014, p. 51-72. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45016/25873>. Acesso em: 03 jan. 2021.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada. In: DUPRAT, Deborah (org.). *Convenção 169 da OIT e os Estados Nacionais*. Brasília: ESMPU, 2015. p. 53-78. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/convencao-169-da-oit\\_web.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/convencao-169-da-oit_web.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

DUPRAT, Deborah. O direito sob o marco da multiculturalidade/pluriétnicidade. In: DUPRAT, Deborah (org.). *Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais*. Manaus: UEA, 2007. p. 9-19. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/download/02-pareceres-juridicos-direito-dos-povos-e-comunidades-tradicionais/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FAO; FILAC. *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO, 2021. Disponível em: [fao.org/3/cb2953es/cb2953es.pdf](http://fao.org/3/cb2953es/cb2953es.pdf). Acesso em: 09 jul. 2022.

FEIJÓ, Isabela Sena Rodrigues. *Litígio Estratégico Internacional de Direitos Humanos: uma análise dos casos amazônicos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Populações tradicionais e meio ambiente: espaços territoriais especialmente protegidos com dupla afetação. In: DUPRAT, Deborah. *Convenção 169 da OIT e os Estados Nacionais*. Brasília: ESMPU, 2015. p. 209-242. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/convencao-169-da-oit\\_web.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/convencao-169-da-oit_web.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

FIGUEROA, Isabela. A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In: GARZÓN, Biviany Rojas. *Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 13-48. Disponível em:

<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/I5L00009.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira; MAUÉS, Antonio. O caso brasileiro. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René, PÉREZ, Torres Pérez. *Proteção Multinível dos Direitos Humanos*. Barcelona: Rede Direitos Humanos e Educação Superior, 2014. p. 289-312. Disponível em: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19771/protECAomultinivel\\_bandeira\\_2014\\_manualpor.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19771/protECAomultinivel_bandeira_2014_manualpor.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 29 mar. 2021.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M., OLIVEIRA, Rodrigo. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington: Due Process of Law Foundation, 2016.

HÉBETTE, Jean; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; MANESCHY, Maria Cristina. Introdução – Contemporaneidade do campesinato na Amazônia Oriental. In: HÉBETTE, Jean; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; MANESCHY, Maria Cristina (org.). *No mar, nos rios e na fronteira: faces do campesinato no Pará*. Belém: EDUFPA, 2002. p. 29-45.

KEPPI, Jandira. *A ratificação da Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho pelo Brasil*. Rio Branco: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2001. Disponível em: <https://comin.org.br/wp-content/uploads/2019/08/ratificacao-1207011668.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

LEITE, Acácio Zuniga; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de; SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v. 12, n. 2, 2018, p. 247-274. Disponível em: <https://periodicos3.ufpb.br/index.php/okara/article/view/41316>. Acesso em: 06 maio 2021.

LEITE, Acácio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy; SAUER, Sérgio. Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro. In: AZEVEDO, José Sergio Grabielli; POCHMANN, Marcio (org.). *Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 171-189. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submiss%C3%A3o-Epub1.pdf>. Acesso em: 06 maio 2021.

LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico*. v. 28, n. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004. p. 251-290. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871/7327>. Acesso em: 16 nov. 2018.

LUCIANO, Gersem dos Santos. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília: UNESCO/MEC, 2006. Disponível em:

[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/indio\\_brasileiro.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/indio_brasileiro.pdf). Acesso em: 03 fev. 2022.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Editora Empório do Livro, 2009.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 54. São Paulo: USP, 2005, p. 77-98. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/pstJcmXTJKSNGRYZNLPWhsN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2022.

MALERBA, Julianna; TRECCANI, Girolamo. Mais proprietários e menos assentados: como e por que a atual política fundiária ampliará a concentração de terras. *Série Direito à terra e ao território*, n. 01. Rio de Janeiro: FASE, 2019. Disponível em: [https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/12/terra\\_territorio\\_n1-3.pdf](https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/12/terra_territorio_n1-3.pdf). Acesso em: 20 fev. 2022.

MARÉS, Carlos. A força vinculante do processo de consulta. In: GLASS, Verena (org.). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. p. 19-45.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabis Editor, 2003.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e interpretação constitucional. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 18, 2013, p. 215-235. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32493.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

MENEZES, Theresa Cristina Cardoso. Reservas Extrativistas no Amazonas: gênese, metamorfose e efeitos sociais. In: SAUER, Sergio; ALMEIDA, Wellington (org.). *Terras e Territórios na Amazônia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. p. 345-360.

MONEBHURRUN, Nitish; BALBINO, Michelle Lucas Cardoso; ARAUJO, Fernanda Castelo Branco; PANTOJA, Othon; BRUNO, Míara Bogo; NÓBREGA, Cândida Dettenborn. A definição jurídica da “comunidade”. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 3, 2016, p. 444-472. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/4472/pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECCANI, Girolamo Domenico. Regularização Fundiária na Amazônia: notas sobre a Lei nº 13.465/2017. In: BRITO, Ciro de Souza (org.). *Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais em contextos de retrocessos*. Curitiba: Editora CRV, 2019. p. 21-39.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; VASCONCELOS, Tatiane Rodrigues de; TRECCANI, Girolamo Domenico. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. *Revista Retratos de Assentamentos*, v. 22, n. 2, 2019, p. 39-62. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/385/320>. Acesso em: 17 dez. 2021.

NEVES, Marcelo. Do diálogo entre as Cortes Supremas e a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao transnacionalismo na América Latina. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René, PÉREZ, Torres Pérez (org.). *Proteção Multinível dos Direitos Humanos*. Barcelona: Rede Direitos Humanos e Educação Superior, 2014. p. 259-288. Disponível em: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19771/protocaomultinivel\\_bandeira\\_2014\\_manualpor.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19771/protocaomultinivel_bandeira_2014_manualpor.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 29 mar. 2021.

O'DWYER, Eliana Cantarino. Terras tradicionalmente ocupadas, agronegócio e estratégias de redefinição da Amazônia brasileira. In: CASTRO, Edna (org.). *Pensamento crítico latino-americano*. São Paulo, Annablume, 2019. p. 411-420.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Direitos e/ou povos e comunidades tradicionais: noções de classificação em disputa. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 27, Curitiba: Editora UFPR, 2013, p. 71-85. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/made/article/view/28306>. Acesso em: 05 jan. 2018.

OPTIZ, Silvia C. B; OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OSTROM, Elinor. Reflections on the common. In: *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 03-28.

OSTROM, Elinor. Reformulando los bienes comunes. In: SMITH, R. C.; PINEDO, D. *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonia*. Lima: IEP; Instituto del Bien Común, 2002. p. 49-77. (Estudios de la Sociedad Rural, 21).

PARÁ. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Sentença da Ação Civil Pública nº 0000377-75.2016.4.01.3902 - 2ª VARA – SANTARÉM*. Juiz Federal Érico Rodrigo Freitas Pinheiro. Pará: JFPA, 2019. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2019/sentenca\\_caso\\_porto\\_embraps\\_santarem\\_proc\\_0000377-75-2016-4-01-3902.pdf](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2019/sentenca_caso_porto_embraps_santarem_proc_0000377-75-2016-4-01-3902.pdf). Acesso em: 07 fev. 2022.

PAULINO, Eliane Tomiasi. A liquidação das terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da Lei 13.465/2017. *Boletim Goiano de Geografia*, 37(3), 2017, p. 391-408. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/bgg/article/view/50761>. Acesso em: 06 maio 2021.

PINTO, Mónica. El principio pro homine: Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. In: ABRAMOVICH, Víctor; BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian (org.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: la experiencia de una década*. 1. ed. 1. reimp. Buenos Aires: Editores del

Puerto, 2004. p. 163-171. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2004/06/La-aplicacion-de-los-tratados-sobre-derechos-humanos-en-el-ambito-local-Tomo-I.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2021.

PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 6, n. 2, 2014, p. 142-253. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/16282#.YJLgjLVKhPY>. Acesso em: 03 jan. 2021.

PONTES JR, Felício; OLIVEIRA, Rodrigo. Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações. In: DUPRAT, Deborah. *Convenção 169 da OIT e os Estados Nacionais*. Brasília: ESMPU, 2015. p. 79-116. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/convencao-169-da-oit\\_web.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/convencao-169-da-oit_web.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

PORRO, Roberto; PORRO, Noemi Sakiara Miyasaka; WATRIN, Orlando dos Santos; ASSUNÇÃO, Helder do Nascimento; SANTO JUNRIO, Cezário Ferreira dos. Implicações Sociais, Econômicas e Ambientais de Uma Iniciativa de Manejo Florestal Comunitário em Assentamento na Amazônia Oriental. *RESR*, v. 56, n. 04, 2018, p. 623-644. Disponível em: <https://www.revistasober.org/journal/resr/article/doi/10.1590/1234-56781806-94790560405>. Acesso em: 24 fev. 2022.

ROCHA, Ana Luisa Santos; BENATTI, José Heder. Política Nacional de Reforma Agrária e seus diferentes instrumentos fundiários. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, v. 3, n. 1, 2017, p. 78-96. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/3850/pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

ROCHA, Ana Luisa Santos; BENATTI, José Heder; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes Monteiro. Política nacional de reforma agrária e seus diferentes instrumentos fundiários: comentários e perspectivas. In: ALVES, Verena de Mendonça; NEVES, Rafaela Teixeira Sena; RISQUE, João Daniel Daibes (org.). *Direito contemporâneo em debate: estudos transdisciplinares*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. p. 307-334.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. *Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental*. 3. ed. rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SACK, Robert David. O significado de territorialidade. In: FERRARI, Christina Dias Maristela Ferrari (Org.) *Territorialidades Humanas e Redes Sociais*. 2. ed. rev. Florianópolis: Insular, 2013. p. 63-89.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SAUER, Sérgio. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. In: FRANÇA, Caio Galvão de; SPAROVEK, Gerd (coord.). *Assentamentos em Debate*. Brasília: MDA/NEAD, 2005. p. 57-74. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B0423p/B0423p.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2021.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, v. 20, n. 1, 2017, p. 14-40. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>. Acesso em: 23 out. 2021.

SERGIPE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Sentença da Ação Ordinária nº 2008.85.00.001626-6*. 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Sergipe. Juiz Federal Edmilson da Silva Pimenta. Sergipe: JFSE, 2011. Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Sentenca\\_Sergipe.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Sentenca_Sergipe.pdf). Acesso em: 07 fev. 2022.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. A crise nos padrões jurídicos tradicionais: o direito em face dos grupos sociais portadores de identidade coletiva. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, XIV. Fortaleza, 2005, n.p. *Anais* [...]. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/005.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2021.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. A Particularização do Universal: povos e comunidades tradicionais face às Declarações e Convenções Internacionais. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). *Direitos dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos definidores de uma Política Nacional*. Manaus: UEA, 2007. p. 25-52. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/DireitodospovosedascomunidadesradicionaisnoBrasil.pdf>. Acesso em: 05. jan. 2021.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Direito ao Desenvolvimento: o lugar como categoria necessária a uma sociedade plural. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 16, n. 109, 2014b, p. 297-318. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/13/4>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. “Novo” Direito e “Novos” Movimentos Sociais. *Revista de Antropologia Jangwa Pana*. Santa Marta: Universidad del Magdalena, 2009, p. 143-155. Disponível em: <https://cayanacolectivodearqueologia.files.wordpress.com/2009/08/revista-jangwa-pana-no-8.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Os quilombos como novos “sujeitos de direito”: processo de reconhecimento e impasses. *Cadernos UNDB*, v. 4. São Luís: UNBD: 2014a, n.p. Disponível em: [http://sou.undb.edu.br/public/publicacoes/11\\_-\\_os\\_quilombos\\_como\\_novos.pdf](http://sou.undb.edu.br/public/publicacoes/11_-_os_quilombos_como_novos.pdf). Acesso em: 13 nov. 2021.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Reflexão do direito das “comunidades tradicionais” a partir das declarações e convenções internacionais. *Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, n. 3, 2004, p. 177-195. Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/3.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.



SHIRAIISHI NETO, Joaquim. Trilhas legais para a apropriação privada da terra. *In: Inventário das Leis, Decretos e regulamentos de Terras do Maranhão – 1850/1996*. Belém: Supercores, 1998. p. 23-48.

SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da Convenção N. 169 da Convenção Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI). *In: GLASS, Verena (org.). Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. p. 47-107.

SILVA, Marina Osmarina. Saindo da invisibilidade: a política nacional de povos e comunidades tradicionais. *Inclusão Social*, Brasília, v. 2, n. 2, 2007, p. 7-9. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/9>. Acesso em: 13 nov. 2021.

SILVA, Rodrigo Magalhães de. Os Protocolos de Consulta. *In: GLASS, Verena (org.). Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. p. 109-123.

SILVA, Rosmerlin Estupinã Silva; RIVAS, Juana María Ibáñez. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de povos indígenas e tribais. *In: BELTRÃO, Jane Felipe et al. (coord.). Direitos Humanos dos Grupos Vulneráveis (Manual)*. DHES. Rede Direitos Humanos e Educação Superior, 2014. p. 291-325. Disponível em: [http://www.consorciodh.ufpa.br/livros/DDGV\\_PORT\\_Manual\\_v4.pdf](http://www.consorciodh.ufpa.br/livros/DDGV_PORT_Manual_v4.pdf). Acesso em: 18 nov. 2018.

SOUSA, Cássio Noronha Inglez de. Dimensão fundiária da gestão territorial de Terras Indígenas no Brasil. *In: SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (org.). Gestão territorial em terras indígenas no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2012. p. 76-124. Disponível em: [http://laced4.hospedagemdesites.ws/arquivos/ViaDosSaberes\\_Gestao.pdf](http://laced4.hospedagemdesites.ws/arquivos/ViaDosSaberes_Gestao.pdf). Acesso em: 18 nov. 2018.

SOUZA, Aline Almeida Coutinho. O instituto da reserva em tratados multilaterais: integridade e universalidade. *Justiça e Direito*, v. 33, n. 2, 2019, p. 46-66. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/9418/114114840>. Acesso em: 05 maio 2022.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A essência socioambiental do constitucionalismo latino-americano. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 41, n. 1, 2017, p. 197-215. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/46887/23287>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os Povos Invisíveis. *In: PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; ARAÚJO, Eduardo Fernandes de (org.). Direito Constitucional Quilombola: análises sobre a Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 3239*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 07-12.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os Povos Tribais da Convenção 169 da OIT. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 42, n. 3, p. 155-179, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075>. Acesso em 03 jan. 2021.

TEREZO, Cristina Figueiredo. *A atuação do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais*. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011. Disponível em: [http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/6452/1/Tese\\_AtuacaoSistemaInteramericano.pdf](http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/6452/1/Tese_AtuacaoSistemaInteramericano.pdf). Acesso em: 27 nov. 2021.

THOMAS, Shaji; ALMEIDA, Oriana; CASTRO, Fábio de; MCGRATH, David; PINHEIRO, Elysângela; RIVERO, Sérgio. Regulamentação fundiária na Amazônia e projetos agroextrativistas na várzea no Baixo Amazonas. In: BAHIA, Mirleide Char; DURBENS, Martins Nascimento (org.). *Estado, Sistema produtivos e populações tradicionais*. Belém: NAEA, 2014. p. 113-128. Disponível em: [http://www.naea.ufpa.br/images/Livros/Estado\\_Sistemas\\_Produtivos\\_e\\_Populaes\\_Tradicionais.pdf](http://www.naea.ufpa.br/images/Livros/Estado_Sistemas_Produtivos_e_Populaes_Tradicionais.pdf). Acesso em: 17 dez. 2021.

TOMEI, Manuela; SWEPSTON, Lee. *Pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convênio núm. 169 de la OIT*. Brasília: OIT, 1996.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Quilombos na América Latina: uma experiência continental. In: PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; ARAÚJO, Eduardo Fernandes de (org.). *Direito Constitucional Quilombola: análises sobre a Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 3239*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 59-85.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Regularizar a terra: um desafio para as populações tradicionais de Gurupá*. 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3663>. Acesso em: 24 fev. 2022.

TRECCANI, Girolamo Domenico. “Propriedade coletiva” das populações tradicionais brasileiras e os *usi civici* na Itália. In: UNGARETTI, Débora *et al.* *Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2018. p. 141-167. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/08-21208>. Acesso em: 15 fev. 2021.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; VASCONCELOS, Tatiane Rodrigues de. Impactos ambientais das alterações da Lei 13.465/2017 aos Projetos de Assentamento Diferenciados na Amazônia. In: FONSECA, Luciana Costa da; BRITO, Luis Antonio Monteiro de (coord.). *Direito ambiental brasileiro: inovações e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 359-388.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Costa Rica: OEA, 2006. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_145\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_145_esp.pdf). Acesso em: 19 dez. 2020.

VALIÑA, Liliana. El margen de apreciación de los Estados en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno. *In: ABRAMOVICH; Víctor; BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian. La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: la experiencia de una década*. 1. ed. 1. reimp. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004. p. 173-197. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2004/06/La-aplicacion-de-los-tratados-sobre-derechos-humanos-en-el-ambito-local-Tomo-I.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2021.

VEIGA, Cláudio Kieffer; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Comunidades tradicionais negras e a proteção da Convenção 169 da OIT. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 2017, p. 01-30. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25624/0>. Acesso em: 10 nov. 2021.

VIANNA, Lucia Pinsard. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2008.

VIANNA JR., Aurélio. Destinação de terras públicas devolutas e terras comunitárias na Amazônia. *In: LACERDA, Paula Mendes (org.). Mobilização social na Amazônia: a 'luta' por justiça e educação*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014, p. 109-118.

ZÚÑIGA, Rubén Cardoza. A dicotomia jurisdiccional entre Direito Interno e Direito Internacional em matéria de Direitos Humanos. *Revista Jurídica Méritum*, Belo Horizonte. v. 5, n. 2, 2010. p. 125-159. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/1090>. Acesso em: 03 jan. 2021.