

NOTA TÉCNICA Nº 01/2019

**Comentários à Lei estadual de Minas Gerais N.º 21.147 de 2014:que instituiu Política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.**

Janeiro, 2019



NOTA TÉCNICA Nº 01/2019<sup>1</sup>

**Comentários à Lei estadual de Minas Gerais N.º  
21.147 de 2014:que instituiu Política estadual para o  
desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades  
tradicionais de Minas Gerais.**

**Texto Final**

Roberta Amanajás Monteiro

Lucas Prates

Valéria Burity

Brasília – DF, Abril de 2019

---

<sup>1</sup> Esta nota técnica é uma publicação da FIAN Brasil em parceria com o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA), Comissão Pastoral da Terra do Norte de Minas (CPT-NM) e Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), com apoio de HEKS/EPER, PPM e Misereor.



## Expediente

A FIAN Brasil é uma seção da FIAN Internacional, organização de direitos humanos que trabalha há 30 anos pela realização do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas. No Brasil, a FIAN acompanha e monitora, desde 2000, casos de violações deste direito, incidindo sobre o poder público e realizando ações de formação e informação.

### **Gestão da FIAN Brasil 2017-2019**

Conselho Diretor

Diretor Presidente: Enéias da Rosa

Diretora Vice-presidente: Norma Alberto

Diretora Financeira:

Diretora de Formação: Juliana Pinto

Conselho Fiscal

Titulares: Paulo Eugênio de Castro Pozzobom,

Delzi Castro, Suemelberne Alves de Lucena

Suplente: Jorge Peralta

Secretária Geral: Valéria Burity

Secretaria Executiva

Assessora de Direitos Humanos: Nayara Cortês

Assessora de Direitos Humanos: Roberta Amanajás

Assessora Técnica Administrativa: Estela Zeferino

Assessora de Comunicação: Flávia Quirino

### **Nota Técnica**

Esta Publicação seriada divulga resultados de estudos, análises e pesquisas desenvolvidas pela FIAN Brasil com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas e incidência política.

As publicações da FIAN Brasil estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas).

Acesse: <http://www.fianbrasil.org.br>

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Endereço: CLN 413, Bloco A, Salas 219-220 Asa Norte - Brasília/DF. CEP: 70.876-510

Telefone: (61) 3224-0454

E-mail: [fian@fianbrasil.org.br](mailto:fian@fianbrasil.org.br)

[www.fianbrasil.org.br](http://www.fianbrasil.org.br)

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>I – Informações preliminares à Lei N.º 21.147/2014</b> .....	8
<b>II–Povos e comunidades tradicionais</b> .....	10
<b>III – Territórios tradicionalmente ocupados: identificação e regularização</b> .....	16
<b>a) Regularização fundiária</b> .....	20
<b>b) Participação</b> .....	27

## INTRODUÇÃO

Os povos e comunidades tradicionais são grupos com identidade, história, memórias e territórios próprios. Dentre esses elementos identitários, os territórios tradicionais possuem uma importância fundamental para a reprodução social, cultural e econômica desses grupos. Isto se dá porque cada povo e comunidade tradicional desenvolve uma estrutura ecológica, com formas de uso e ocupação específicas de seu território e dos recursos nele existentes.

Nesse sentido, os povos e comunidades tradicionais precisam de seus territórios e dos recursos naturais para obter um padrão de vida adequado a partir de seus próprios modos de vida, ter um lugar para viver com segurança, paz e dignidade, obter o mais alto nível possível de saúde e desenvolver suas culturas, espiritualidades e relações com a natureza.

O direito à terra e território se correlaciona com liberdades e direitos. Incluem-se, dentre as liberdades, o direito de se manter o acesso, o uso e a gestão às terras e aos recursos naturais necessários para a realização de direitos, de um padrão de vida adequado e saudável, bem como de participar da vida cultural. Dentre as liberdades inclui-se também o direito de não estar sujeito a interferências tal qual consubstanciado, por exemplo, nos direitos de não ser despejado à força ou de não sofrer poluição e destruição dos cursos de água e da própria terra (FIAN INTERNACIONAL, 2017).

Dentre os direitos correlacionados ao direito à terra e território, inclui-se: i) o direito de posse, de uso e o direito a sistemas de gestão que garantam o acesso, uso e a gestão não-discriminatória, equitativa e sustentável das terras e recursos naturais para todos os povos e comunidades tradicionais, bem como para todas as populações rurais; ii) o direito de restituição e devolução das terras (e recursos naturais) aos povos e comunidades tradicionais que delas foram subtraídos de forma arbitrária ou ilícita; iii) o direito à redistribuição de terras e recursos naturais a fim de facilitar o acesso amplo e equitativo, incluindo o acesso igual para homens e mulheres; iv) o direito de acesso preferencial e de prioridade em caso de alocação de terra, de área pesqueira e/ou de florestas públicas (SUARÉZ, 2015).

Para os povos e comunidades tradicionais, o direito à terra e território alcança também o caráter de pré-requisito para o exercício de outros direitos humanos (FRANCESCHINI, 2016; FIAN INTERNACIONAL, 2017), como o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. A interdependência entre o direito à alimentação adequada e o direito à terra e território de povos e comunidades tradicionais manifesta-se nas formas de organização e produção de tais grupos sociais, bem como nos seus sistemas agroextrativistas e seus hábitos alimentares próprios (CONSEA, 2013).

No caso do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (DHANA), este deve ser compreendido em suas duas dimensões, que são: 1) o direito de estar livre da fome e 2) o direito a uma alimentação e nutrição adequadas. A fome pode ser gerada pela perda da posse de parte de seus territórios, pela expulsão total ou mesmo pela violência gerada pelo agronegócio ao redor do território. A má-nutrição, por sua vez, pode ser resultado da fome, da baixa qualidade, da redução da diversidade e da contaminação dos alimentos, da inadequação das condições de saneamento e de problemas de saúde que prevalecem desse modelo (FRANCHINI, 2016; VALENTE et al, 2015).

Comunidades que perderam seus territórios, total ou parcialmente, terão dificuldade de permanecer com as suas formas tradicionais de produção e consumo alimentar. Isto causará perdas identitárias, bem como o aumento da possibilidade de ocorrerem situações de insegurança alimentar. Da mesma forma, se determinada comunidade tem seus territórios contaminados por agrotóxicos, por exemplo, sua produção alimentar será impactada: haverá uma perda nutricional a qual, por sua vez, acarretará perdas na qualidade de vida saudável, ativa e produtiva da comunidade (VALENTE et al, 2015).

A ligação do direito à terra e território com o direito à alimentação e conceitos similares, tal qual a segurança alimentar e nutricional, foi reconhecida pela Lei N.º 21.147/2014 em seus objetivos específicos. Em seu art. 4º, inciso XXVIII, a citada lei reconhece que a garantia de tais territórios a povos e comunidades tradicionais condiciona a realização da segurança alimentar e nutricional de toda a população.

Dessa forma, considerando as normativas estaduais referentes aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) e também:

Considerando os artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem o dever do Estado de garantir a todos o direito ao pleno exercício dos direitos culturais, de incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, de proteger as

culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e dos demais grupos participantes do processo civilizatório nacional e, ainda, declaram como patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem, dentre outros, as formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver.

Considerando a Convenção N.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada em 1989 e promulgada no Brasil em 2004, que estabelece a autoidentificação e reconhece os direitos territoriais dos povos indígenas e *tribais* (no sentido lato do termo);

Considerando a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, que reconhece a importância das *comunidades locais e povos indígenas* e suas formas de vida tradicionais e seus conhecimentos tradicionais, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à utilização sustentável de seus componentes;

Considerando a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Camponeses e de Outras Pessoas que Trabalham em Zonas Rurais (DDC), aprovada em 2018, que reconhece o direito ao acesso à terra e território como um direito humano e o correlaciona com o direito à alimentação;

Considerando o Decreto N.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;

Considerando a Resolução da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDA) N.º39, de 05 de dezembro de 2018, que regulamenta o procedimento para elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação territorial (RTID) dos territórios tradicionais de que trata o Decreto estadual N.º 47.289 de 20 de novembro de 2017;

Apresentamos uma análise concisa da Lei N.º 21.147/2014, referente aos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais no Estado de Minas Gerais, fundamentando a análise nas normas de direitos humanos nacionais e internacionais.

## I – Informações preliminares à Lei N.º 21.147/2014

A Lei N.º 21.147, de 14 de janeiro de 2014, instituiu a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais no Estado de Minas Gerais. A lei está estruturada em 10 artigos, que dispõem sobre os conceitos de povos e comunidades tradicionais, territórios tradicionais ocupados e desenvolvimento sustentável; os objetivos; as diretrizes; sobre a identificação e discriminação das comunidades tradicionais para fins de regularização fundiária; os instrumentos de implementação da política estadual; estabelece a criação de um órgão ou comissão para a implementação da política; e versa também sobre a participação coletiva e plural, com paridade entre Estado e povos e comunidades tradicionais, para debater o conteúdo da política.

Dispõe no artigo 3º que a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais tem como objetivo geral:

Promover o desenvolvimento integral dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia de seus direitos territoriais, sociais, ambientais e econômicos, respeitando-se e valorizando-se sua identidade cultural, bem como suas formas de organização, relações de trabalho e instituições (MINAS GERAIS, 2014).

Os objetivos específicos constam no art. 4º. Destacamos:

I – **reconhecer, respeitar e valorizar a diversidade econômico-social, cultural e ambiental** dos povos e comunidades tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, em áreas rurais ou urbanas; [...]

VI – **garantir aos povos e comunidades tradicionais o uso de seus territórios por meio de sua posse efetiva ou propriedade, mediante regularização e titulação das terras, assegurando-se o livre acesso aos recursos naturais necessários à sua reprodução física, cultural, social e econômica;** [...]

VIII – **assegurar aos povos e comunidades tradicionais a permanência em seus territórios e o pleno exercício de seus direitos individuais e coletivos**, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade, bem como a defesa dos direitos afetados direta ou indiretamente, seja especificamente por projetos, obras e empreendimentos, seja genericamente pela reprodução das relações de produção dominantes na sociedade;

IX – **garantir que empresas responsáveis por projetos, obras e empreendimentos compensem ou indenizem** os povos e comunidades tradicionais **pelos prejuízos causados nos territórios tradicionalmente ocupados e reparem os danos físicos, culturais, ambientais ou socioeconômicos;** [...]

XIII – implementar estratégias para o **mapeamento e a caracterização demográfica** e socioeconômica dos povos e das comunidades tradicionais, de forma a propiciar

**visibilidade a essas populações e a orientar o planejamento e a execução de políticas públicas** que resguardem seus direitos territoriais, sociais, culturais, ancestrais e econômicos;

XIV – **promover o acesso dos povos e das comunidades tradicionais às políticas públicas e a participação de seus representantes nas instâncias de deliberação**, fiscalização e controle social das ações governamentais, especialmente no que se refere a projetos que envolvam direitos e interesses dessas populações; [...]

XVI – garantir aos povos e comunidades tradicionais **o acesso a serviços de saúde de qualidade e apropriados às suas características socioculturais**, necessidades e demandas, incorporando-se, nos casos adequados, as concepções e práticas da medicina tradicional e fitoterápica; [...]

XVIII – **prover a segurança alimentar e nutricional como direito universal** dos indivíduos, garantindo-lhes **acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente**, de forma compatível com outras necessidades essenciais, **baseada em práticas sustentáveis e promotoras de saúde**, articulando-a e integrando-a no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e ao Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais; [...]

XXII – **implementar e fortalecer projetos que valorizem a importância histórica e a liderança étnico-social desempenhada pelas mulheres** pertencentes aos povos e comunidades tradicionais, assegurando-se a participação feminina em instâncias de interlocução com órgãos governamentais; [...]

XXVI – **assegurar proteção e assistência a representantes**, grupos ou instituições **que atuem na promoção e defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais** e que, em razão de sua atividade, sejam **expostos a situações de risco**.

A Lei estadual N.º 21.147/2014 aponta ainda que as ações a serem desenvolvidas pela política para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais devem ocorrer de forma intersetorial, integrada, sistemática e coordenada (art. 5º), guiando-se pelas diretrizes de: efetivação dos direitos fundamentais e sociais (inciso I); combate aos preconceitos fundados no racismo e promoção de abordagens específicas para as diferenças de situação cultural, econômica, de gênero, de etnia, de idade, de religiosidade, de ancestralidade, de orientação sexual e de atividades laborais (inciso II); garantir o direito à informação (inciso III); descentralização, transversalidade e articulação das políticas públicas, com ampla participação (inciso IV) e; participação em instâncias institucionais e mecanismos de controle social, com o protagonismo nos processos decisórios relacionados a seus direitos e interesses (inciso V).

Os objetivos e diretrizes da lei estadual estão em consonância com a Constituição Federal e o Decreto N.º 6.040/2007 que indicam a atuação coordenada, sistêmica e integrada da política. Nesse sentido dispõe o art. 1º do Decreto N.º 6.040/2007: “As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática (...)”.

## II–Povos e comunidades tradicionais

A Lei N.º 21.147/2014 conceitua os povos e comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, ocupando territórios e utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e aplicando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

No que diz respeito à relação entre identidade e território, a Lei estadual aponta para o reconhecimento jurídico da ocupação tradicional dos territórios. A ocupação e o uso dos territórios tradicionais deve ser compreendido numa perspectiva coletiva.

A Convenção N.º 169 da OIT pode ser relacionada com as legislações nacionais e estaduais referentes aos povos e comunidades tradicionais. É possível reconhecer que, além dos povos indígenas e quilombolas, os demais povos e comunidades tradicionais são também sujeitos de direitos da Convenção, visto que são grupos culturalmente diferenciados que possuem formas próprias de organização social, cultural, religiosa, social, ancestral e econômica, preenchendo os requisitos conceituais dos povos tribais presentes na normativa internacional.

Dispõe o art. 2º, inciso I, da Lei N.º 21.147/2014 do estado de Minas Gerais que são considerados:

I – Povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, ocupando territórios e utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e aplicando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

O conceito é abrangente tal qual o entendimento presente no Decreto N.º 6.040/2007, de modo a incluir não só povos indígenas e quilombolas, como também geraizeiros, apanhadores de flores sempre-vivas, catingueiros, ciganos, extrativistas,

pescadores artesanais, povos tradicionais de matriz africana, ribeirinhos, vazanteiros, veredeiros, entre outros<sup>2</sup>.

A política estadual de Minas Gerais conceitua os povos e comunidades tradicionais trazendo os seguintes elementos: grupos culturalmente diferenciados, formas próprias de organização social, autoidentificação, ocupação do território e utilização dos recursos naturais como forma de reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e aplicação de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Sheyla Dourado (2013) aponta que o conceito de povos e comunidades tradicionais trabalha com o reconhecimento dos peculiares modos de vida e também como grupos culturalmente distintos da sociedade dominante nos Estados em que vivem. Para a autora, o debate sobre povos e comunidades tradicionais se articula com os direitos culturais como um direito humano.

Deborah Duprat (2013) afirma que a Constituição Federal, ao tratar dos direitos culturais em seus artigos 215 e 216, expressamente reconhece como sujeitos de direitos os povos indígenas, quilombolas e, também, os povos e comunidades tradicionais.

A Constituição Federal, em seu art. 215, parágrafo 1º, dispõe que “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. Com isso, a Constituição aponta para um dever do Estado de proteção da diversidade cultural do país proveniente dos povos indígenas, afro-brasileiros, e, também, dos povos e comunidades tradicionais, enquanto grupos que participaram do processo civilizatório nacional.

O Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou o debate sobre o tema disposto no parágrafo 1º do art. 215 referente aos povos indígenas no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, decidindo que:

No caso, os índios a **desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural** (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010).

---

<sup>2</sup> Os povos e comunidades tradicionais citados estão presentes no Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), conforme Portaria Nº. 258 do Ministério do Desenvolvimento Social, de 12 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/153411755/dou-secao-2-14-07-2017-pg-42>>.

A decisão trata o território, a que chama de espaço fundiário, como condição para a manutenção e a preservação da identidade, da cultura e da linguística dos indígenas. Com isso, a Corte ratifica a relação entre cultura, identidade e territórios. Essa relação não se restringe aos povos indígenas, mas compreende todas as demais comunidades e povos tradicionais, como veremos abaixo.

No que diz respeito à relação entre identidade e território, a lei estadual aqui analisada aponta para o reconhecimento jurídico-formal desses povos e comunidades em relação com a ocupação tradicional dos territórios. Nota-se aqui que a política estadual aponta exclusivamente para a ocupação territorial. Nesse item, a legislação federal é um pouco mais ampla, pois aponta também o uso, além da ocupação, dos territórios como um elemento caracterizador dos povos e comunidades tradicionais. Considera a Lei federal no art. 3º, I, que são 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 (grifo nosso).

Ressalta-se que o uso dos territórios tradicionais deve ser compreendido numa perspectiva coletiva de uso comum e não como disposto no código civil referente ao direito das coisas. Ou seja, relacionando os usos e costumes com suas formas coletivas, a natureza viva, as plantas e os animais e o modo tradicional do território cujo valor não esteja vinculado ao de mercado, de troca e de preço, mas ao valor estético, sentimental ou cultural.

Nesse sentido, ressalta Marés de Sousa Filho que os “grupos, chamados também de tradicionais, inclusive por leis brasileiras, mantêm uma produção de bens de forma tradicional, isto é, sem usar as técnicas da revolução verde”, que, como ressalta o autor, ainda assim “fazendo combate a pragas e manejando o melhoramento das sementes e mudas, aliás esta é mais uma das características destas populações, manter as próprias sementes que são chamadas pela lei brasileira, de forma genérica, de crioulas ou indígenas (SOUZA FILHO, 2015, p. 66). Com isso, chama atenção para o uso dos territórios a partir de uma perspectiva coletiva e tradicional desenvolvida pelos povos e comunidades tradicionais como, por exemplo, para a garantia do território no melhoramento das sementes e mudas, fundamental para a segurança alimentar e nutricional.

No art. 216, a Constituição Federal também trata dos temas da cultura e dos bens culturais, destinando uma seção específica ao assunto, reconhecendo e protegendo o pluralismo cultural e a diversidade de valores dos grupos étnicos. Dispõe:

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

I - **as formas de expressão**;

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

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (grifo nosso).

Nesse sentido, a ordem constitucional constitui o dever de proteger os processos dos diferentes grupos portadores de referência à identidade, à ação e à memória que formam o patrimônio cultural brasileiro (MPF/PR, 2018).

Para Deborah Duprat (2013) o artigo 216, nos incisos I e II, trata dos direitos coletivos e, também, de espaços de pertencimento, os territórios, que possuem uma configuração distinta da propriedade privada. Sendo esses espaços individuais voltados para a apropriação econômica enquanto aqueles seriam *lócus* étnico e cultural.

O debate sobre os direitos territoriais, culturais e identitários também está presente no âmbito internacional. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabelece em seu artigo 1º que se aplica a:

a) **povos tribais** em países independentes **cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições** ou por uma legislação ou regulações especiais.

(...)

2. **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 (grifo nosso).

O conceito de povos tribais aproxima-se da definição de povos e comunidades tradicionais como desenvolvido no Decreto N.º6.040/2007 e na Lei estadual de Minas Gerais N.º 21.147/2014. Os elementos caracterizadores dos povos e comunidades tradicionais como disposto na Convenção N.º 169 assemelha-se com os marcos legislativos nacionais, como as

formas próprias de organização social, cultural, religiosa, ancestral, econômica e de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, bem como a autoidentificação.

Em artigos seguintes, a Convenção irá reconhecer o direito territorial dos povos indígenas e tribais, à autoidentificação e às terras tradicionalmente ocupadas, aproximando o conceito ainda mais do disposto nas normas brasileiras.

Aponta Alfredo Wagner B. de Almeida (2007) que, nos termos do art. 2º da Convenção N.º 169, o reconhecimento de “povos” e/ou “comunidades” está sob um significado lato senso que está além do sentido estrito de “tribo”.

Artigo 2º:

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.
2. Essa ação deverá incluir medidas:
  - a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;
  - b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;
  - c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

A associação imediata do conceito de povos tribais com o de povos e comunidades tradicionais reveste-se de debate no âmbito das universidades, dos movimentos e organizações sociais, da administração pública e no sistema de justiça. Ressalta-se que os povos indígenas são expressamente tratados como sujeitos de direitos da Convenção N.º 169 (art. 1º, b), com as discussões acerca desta temática concentrando-se sobre os quilombolas e os demais povos e comunidades tradicionais.

No julgamento do STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) N.º 3.239 referente ao Decreto N.º 4.887/2003, que estabelece procedimentos de demarcação de territórios quilombolas, os Ministros debateram, indiretamente, a aplicação da Convenção N.º 169 da OIT. Os debates apontaram que o conceito de povos tribais da referida Convenção pode aplicar-se incidentalmente aos quilombolas, por estes serem um grupo com condições

culturais específicas em relação aos demais membros da sociedade (SUPREMO TRIBUNAL FERDEAL, 2018).

A partir de 2008, o governo brasileiro passou a reconhecer a aplicação da Convenção N.º 169 aos quilombolas ao interpretar o conceito de “povos tribais”, e passou a informar sobre sua situação à OIT (MASO, 2018).

Se estabelecermos um paralelo do conceito desenvolvido pela referida Convenção com os das legislações nacionais e estaduais dos demais povos e comunidades tradicionais, é possível reconhecer que, além dos povos indígenas e quilombolas, os demais povos e comunidades tradicionais são também sujeitos de direitos da Convenção N.º 169, visto que são grupos culturalmente diferenciados que possuem formas próprias de organização social, cultural, religiosa, social, ancestral e econômica.

Os elementos caracterizadores dos quilombolas como povo tribal – como reconhecido pelo STF fundamentando-se na Convenção N.º 169 – pode ser aplicada também aos povos e comunidades tradicionais. Trata-se, em primeiro lugar, do reconhecimento de que os povos e comunidades tradicionais são um grupo específico em relação aos demais membros de uma nação, com sua situação sendo regida por costumes e tradições próprias, além de possuírem uma legislação específica. O segundo elemento de reconhecimento presente na Convenção N.º 169 é a autoidentificação, que está assegurada aos quilombolas no art. 2º do Decreto N.º 4887/2003, e também aos povos e comunidades tradicionais no art. 3º, inciso VI, do Decreto N.º 6.040/2007 e do art. 4º, inciso V, da Lei estadual N.º 21.147/2014 de Minas Gerais.

Um estudo realizado em 2016 sobre o tema da Consulta Livre, Prévia e Informada, direito previsto na Convenção N.º 169 da OIT, apresentou dois casos de sua aplicação em que os povos e as comunidades tradicionais são reconhecidos como sujeitos de direitos pelo Estado brasileiro em seus atos administrativos. São eles: i) consulta a comunidades agroextrativistas referente ao “Redimensionamento, Requalificação e Recategorização” do Parque Estadual Chapucuru, na ilha do Marajó, resultado de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Ministério Público Estadual e o Ideflor-bio (órgão do Estado do Pará responsável pela gestão das unidades de conservação estaduais); e ii) consulta às comunidades da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, também no Estado do Pará, quanto a um projeto de comercialização de créditos de carbono florestal. O compromisso firmado foi

entre o governo federal, ICMBio (órgão responsável pela gestão das unidades de conservação federais) e o Ministério Público Federal (GARZÓN et al, 2016).

O estudo indicou ainda casos de jurisprudência nos tribunais brasileiros de reconhecimento do direito à consulta livre, prévia e informada tendo como sujeitos de direitos povos e comunidades tradicionais, como nos casos dos: i) pescadores artesanais para a elaboração do Plano de Manejo do Parque Nacional de Superagui, Estado do Paraná; ii) ribeirinhos atingidos pelo projeto do Polo Naval, Estado do Amazonas; iii) ribeirinhos atingidos pelas decisões referentes à Usina Hidrelétrica do Tapajós (o projeto foi suspenso e, por isso, não foi realizada a consulta) (GARZÓN et al, 2016).

Como apontado anteriormente, o direito à consulta livre, prévia e informada é um dos direitos dispostos na Convenção N.º 169. Sua implementação pressupõe o reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais como sujeitos de direitos, isto é, como identificáveis na categoria internacional de *povos tribais*. Embora os exemplos sejam poucos, eles refletem a disputa na implementação dos direitos dispostos na Convenção N.º 169 da OIT. Entretanto, como apontado anteriormente, se analisados os elementos definidores dos *povos e comunidades tradicionais* e *povos tribais* não há como negar a identificação entre os seus critérios.

### **III – Territórios tradicionalmente ocupados: identificação e regularização**

A Lei N.º 21.147/2014 conceitua os territórios tradicionalmente ocupados considerando os mesmos elementos do Decreto N.º 6.040/2007.

No conceito territórios tradicionalmente ocupados a Lei N.º 21.147/2014 aponta para um conteúdo que observa as dinâmicas sociais, culturais e econômicas do território, sejam elas temporárias ou transitórias. As tradicionalidades dizem respeito às terras ocupadas fisicamente e também à ocupação de terras necessárias ao resguardo cultural e à manutenção de práticas econômicas e religiosas de cada povo.

A Convenção N.º 169 da OIT, ratificada pelo Brasil, estabelece que terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e tribais são as fisicamente ocupadas

e também aquelas que não estão atualmente sob a posse dos povos, porém que são importantes para as suas atividades tradicionais e para sua subsistência. O tratado amplia o conceito de *ocupado*, reconhecendo que os espaços importantes e necessários para os modos de vida tradicional (cultural, social, religioso e econômico) devem ser respeitados e salvaguardados pelos Estados-parte.

A Lei estadual de Minas Gerais N.º 21.147/2014 está em consonância com o direito internacional, o qual reconhece e resguarda os territórios tradicionais ocupados, reconhecendo outros territórios necessários para as atividades tradicionais e de subsistência social, religiosa, ancestral e econômica dos povos indígenas, quilombolas e também dos demais povos e comunidades tradicionais.

O art. 2º, inciso II, da Lei estadual N.º 21.147/2014 afirma que são territórios tradicionalmente ocupados:

II – **Territórios tradicionalmente ocupados** os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observando-se, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, o que dispõem, respectivamente, o art. 231 da Constituição da República e o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição, combinados com as regulamentações pertinentes (grifo nosso);

A Lei estadual conceitua os territórios tradicionalmente ocupados considerando os mesmos elementos do art. 3º, inciso II, do Decreto N.º 6.040/2007 referente a “territórios tradicionais”. Nesse sentido, este último dispõe:

II -**Territórios Tradicionais**: os espaços necessários à 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 (grifo nosso);

Ambas as normativas reconhecem as diversas formas de utilização do território, seja de modo permanente ou temporário, e como espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais. É expressamente ressalvado que

deve ser observada a norma constitucional constante nos art. 231, quanto aos territórios indígenas, e art. 68 dos atos de disposição constitucionais transitórias (ADCT), referente aos quilombolas.

Chama atenção, entretanto, que as definições nas normativas apresentem nomenclaturas diversas, embora com o mesmo conteúdo: o Decreto N.º6.040/2007 utiliza o conceito de “territórios tradicionais”, enquanto a Lei estadual N.º 21.147/2014 acrescenta o qualificativo “ocupado” à terminologia.

É importante observar que o texto da Lei estadual N.º21.147/2014 aponta para um conteúdo que observa as dinâmicas sociais, culturais e econômicas do território, sejam elas temporárias ou transitórias. Nesse sentido, reconhece a norma que as **tradicionalidades** devem ser observadas e que o sentido de **ocupação** significa dizer que deve prevalecer toda a extensão da área necessária à reprodução física e cultural de cada povo e comunidade tradicional.

Nesse sentido, as **tradicionalidades** dizem respeito não somente à ocupação física das terras habitadas pelos indígenas, mas também à ocupação de terras necessárias ao resguardo cultural e à manutenção de práticas econômicas e religiosas de cada povo. Ou seja, o conceito é amplo e versa mais do que a permanência física em um certo espaço territorial (CUPSINSKI et al, 2016); versa sobre as múltiplas formas de ocupação e uso do território pelos povos e comunidades para seus rituais religiosos, sociais e econômicos.

Neste mesmo sentido, Juliana Santilli (2005) aponta que os territórios tradicionais são “formas diferenciadas de uso e apropriação do espaço territorial”, pois guarda relação com “os usos, costumes e tradições dos povos tradicionais, e traduz uma ocupação coletiva do espaço, onde predomina o uso e a gestão compartilhada dos recursos naturais”. Portanto, a autora alerta que as formas de utilização do território são múltiplas e determinadas pela tradição, portanto diferente de um uso privatista.

Chama atenção o Manual de procedimento do Ministério Público Federal (GRABNER et al, 2014), segundo o qual “o reconhecimento de direitos fundamentado na tradição não está acoplado a uma suposta essência identitária virtualmente existente, determinante de práticas imutáveis e positivamente descritas como ‘tradicionais’, como se daí derivassem conteúdos prontos a serem diagnosticados”.

As terras tradicionalmente ocupadas, nesse sentido, são as terras que os povos e comunidades tradicionais possuem e também as necessárias para as suas manifestações

culturais, religiosas e sociais. Desse modo que, **ao referir-se às terras tradicionalmente ocupadas, a Lei estadual não está apenas dispondo sobre aquelas que estão ocupadas fisicamente, mas também sobre aquelas que são importantes e necessárias para as suas reproduções cultural e social.** Em outras palavras, trata-se das terras e territórios que tais povos e comunidades ocupam, de forma permanente ou temporária, com base na tradição, usos e costumes, de forma coletiva, com a natureza, as plantas, os animais e os rios, objetivando práticas sociais, econômicas e religiosas. Essa forma de ocupação e de uso tradicional do território não está vinculada ao valor de mercado, de troca e de preço (SOUZA FILHO, 2015), mas sim ao fato de que o território incorpora a identidade coletiva (ALMEIDA, 2005).

Batista e Guetta (2016) apontam que a análise do que é uma “terra tradicionalmente ocupada” pressupõe não tentar definir conceitos como de habitação permanente, modo de utilização, atividade produtiva ou qualquer das condições ou termos que as compõem a partir de uma perspectiva ocidental, de um modo de produção capitalista ou socialista. Ao contrário, segundo os autores deve-se interpretar o citado conceito segundo o modo de ser dos povos e comunidades tradicionais, da cultura de cada etnia, como dispõe a Constituição Federal no art. 231, segundo o qual “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições”.

É nesse sentido que Little (2002) aponta a territorialidade dos povos e comunidades tradicionais como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico.

A Convenção N.º 169 também debate o tema dos direitos territoriais para povos e comunidades tradicionais. Dispõe em seu art. 14 que:

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 (grifo nosso).

A Convenção estabelece que as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e tribais são as fisicamente ocupadas e também aquelas que não estão atualmente

sob a posse dos povos, porém que são importantes para as suas atividades tradicionais e para sua subsistência.

Dessa forma, o tratado amplia o conceito de **ocupado**, reconhecendo que os espaços importantes e necessários para os modos de vida tradicional (cultural, social, religioso e econômico) devem ser respeitados e salvaguardados pelos Estados-parte. A Convenção reconhece, dessa forma, uma relação entre a terra e a questão identitária dos povos como definidor de seu modo de vida e de sua cosmovisão.

Portanto, a Lei estadual de Minas Gerais N.º 21.147/2014 (art. 14º) está em consonância com o direito internacional, o qual reconhece e resguarda os territórios tradicionais ocupados, bem como outros territórios necessários para as atividades tradicionais e de subsistência social, religiosa, ancestral e econômica dos povos indígenas, quilombolas e também dos demais povos e comunidades tradicionais.

### **a) Regularização fundiária**

A Lei N.º 21.147/2014 estabelece que a regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais deve se dar com títulos outorgados em caráter gratuito, inalienável, coletivo e por prazo indeterminado, beneficiando gerações futuras.

A Lei estadual de Minas Gerais representa um avanço por prever a regularização fundiária com títulos coletivos sem recorrer a instrumentos previamente existentes para assentar os povos e comunidades tradicionais que, muitas vezes, são inadequados para as demandas e as especificidades destes grupos sociais. Não obstante o avanço, a lei é ampla e foi regulamentada pelo Decreto estadual N.º 47.289, de 20 de novembro de 2017.

O Decreto N.º 47.289/2017 de Minas Gerais estabelece o procedimento de regularização territorial para as áreas públicas e devolutas. O Decreto estabelece um conjunto de procedimentos, entre os arts. 6 e 11, que são: Certificação de Autoidentificação; início do procedimento na SEDA; elaboração do Relatório Técnico-científico de Identificação e Delimitação Territorial (RTID); ação discriminatória administrativa; Decreto declarando a

terra pública ou devoluta como de interesse social; Emissão de permissão de uso ou de licença de ocupação; sobreposição das áreas de povos e comunidades tradicionais com unidades de conservação estaduais/termo de compromisso e; titulação.

A regularização dos territórios tradicionalmente ocupados é apontada no art. 6º da Lei N.º 21.147/2014 como uma atividade de competência do Estado de Minas Gerais. Para tal, determina que sejam identificados os povos e comunidades tradicionais e, em seguida, que sejam discriminados os territórios tradicionalmente ocupados localizados em área pública ou privada para fins de regularização fundiária.

Ressalta a lei em seu art. 6º, parágrafo 1º, que a regularização fundiária desses territórios é considerada de **“interesse social e objetiva o cumprimento da função social da propriedade, a garantia das condições necessárias à reprodução cultural, social e econômica dessas populações e a preservação dos recursos ambientais imprescindíveis ao seu bem-estar”** (grifo nosso).

Toda propriedade deve ser utilizada de maneira que atenda a função social, dispõe a Constituição Federal no art. 5, XXIII. O artigo 186 e incisos da Constituição dispõe que é cumprida a função socioambiental da propriedade rural quando simultaneamente realize um aproveitamento racional e adequado (inciso i); utilize de forma adequada os recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inciso II); observar as disposições que regulam as relações de trabalho (inciso III); deve a exploração favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inciso iv).

Como explica pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a função social da propriedade deve “resguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, as condições dignas de trabalho, o aproveitamento econômico adequado e o bem-estar das pessoas que nela vivem e dela ganham seu sustento” (ALVES et al, 2015, p.186). Na pesquisa é apontado que a função social da propriedade pública deve estar associada às responsabilidades e obrigações do Estado com a sociedade, qual seja, de dar destinação e uso aos bens públicos visando reduzir as desigualdades sociais e territoriais e promover justiça social, garantindo o direito à moradia, bem como a geração de postos de trabalho e o incremento ao desenvolvimento local. Com isso, vinculam os autores da pesquisa a função

social como uma obrigação pública da propriedade (que também é da propriedade privada) ao reconhecimento do direito ao território.

No parágrafo 3º do art. 6º a lei dispõe que a regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e pelas comunidades tradicionais localizados em **áreas privadas** serão por: desapropriação para fins de interesse social (inciso I); dação em pagamento por proprietário devedor do Estado (inciso II); permuta (inciso III).

Aponta o parágrafo 4º do mesmo artigo que “**os títulos outorgados** para regularização fundiária serão concedidos em **caráter gratuito, inalienável, coletivo e por prazo indeterminado, beneficiando gerações futuras**”. Em seguida, no parágrafo 5º, a lei ressalva que, “o título outorgado para regularização fundiária será extinto no caso de descumprimento das finalidades de uso e preservação do território tradicionalmente ocupado” (grifos nossos).

**A Lei estadual de Minas Gerais, ao dispor sobre a regularização fundiária para povos e comunidades tradicionais, representa um avanço em relação à política nacional, sobretudo por prever a regularização fundiária com títulos coletivos** sem recorrer a instrumentos previamente existentes para assentar os povos e comunidades tradicionais, que, muitas vezes, são inadequados para as demandas e as especificidades de cada grupo.

Não obstante o avanço, a Lei é ampla, impondo, assim, a necessidade de regulamentação do procedimento de regularização fundiária com maior detalhamento. Essas ausências foram, em parte, suprimidas com a publicação do **Decreto estadual N.º 47.289, de 20 de novembro de 2017**, que regulamenta a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.

O Decreto estadual N.º 47.289/2017, em seu art. 1º, declara que regulamenta a Lei estadual N.º 21.147/2014 e institui os seguintes procedimentos: reconhecimento formal da autoafirmação identitária dos povos e comunidades tradicionais (inciso I); identificação, discriminação, delimitação e titulação dos territórios tradicionalmente ocupados por povos e comunidades tradicionais (inciso II); mapeamento dos povos e comunidades tradicionais (inciso III).

Ressalta o Decreto estadual, em seu artigo 8º, parágrafo 4º, que “Quando apurada a existência de áreas privadas, o Estado efetivará a regularização fundiária nos moldes

previstos no § 3º do art. 6º da Lei nº 21.147, de 2014”. Desse modo, compreende-se que o **procedimento de regularização territorial disposto no Decreto estadual N.º 47.289/2017 se aplica às áreas não-privadas**, isto é, às públicas e devolutas<sup>3</sup>.

Antes do procedimento de regularização fundiária ter início, os povos e as comunidades devem receber a **Certificação de Autoidentificação**. A expedição da Certificação será feita pela Comissão estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (CEPCT-MG), da Fundação Palmares (Quilombolas) ou da FUNAI (Indígenas), conforme procedimento descrito nos arts. 4º e 5º do Decreto estadual.

Os procedimentos administrativos de regularização fundiária estão descritos no Decreto estadual N.º 47.289/2017 entre os arts. 6 e 11. São sete etapas de procedimento, considerando a Certificação de Autoidentificação. São elas: certificação; início do procedimento na SEDA; elaboração do Relatório Técnico-científico de Identificação e Delimitação Territorial (RTID); ação discriminatória administrativa; Decreto declarando a terra pública ou devoluta como de interesse social; Emissão de permissão e uso ou de licença de ocupação; sobreposição das áreas de povos e comunidades tradicionais com unidades de conservação estaduais/termo de compromisso e; titulação (ver figura 1).

Segundo o Decreto estadual, o procedimento administrativo será processado pela SEDA, mediante provocação dos interessados. Os povos e comunidades tradicionais devem apresentar: a) ata assinada da reunião em que o povo ou comunidade tenha deliberado pela regularização fundiária do território tradicional; e b) a Certidão de Autodefinição expedida por órgão competente (art. 6º).

No artigo 7º o Decreto determina que a “SEDA deverá proceder à elaboração do Relatório Técnico-Científico de Identificação e Delimitação Territorial ou estabelecer parcerias para esta finalidade”. As parcerias facultadas à SEDA para a elaboração do RTID podem ser com órgãos públicos ou organização da sociedade civil e profissionais cuja área de atuação esteja ligada à temática de povos e comunidades tradicionais. O RTID deve ser elaborado por equipe multidisciplinar composto por antropólogo, geógrafo, agrimensor, sociólogo e outros

---

<sup>3</sup>De acordo com o documento *Fluxo para demarcação de territórios coletivos de Minas Gerais* (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2018), são terras devolutas aquelas que são “pertencentes ao Estado de Minas Gerais, que nunca integraram o patrimônio de um particular e que não são consideradas da União. As terras devolutas não se encontram registradas em cartório como patrimônio do Estado de Minas Gerais, diferente do que ocorre com as terras públicas”.

(SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2018). No parágrafo único do mesmo artigo é indicado que os povos e comunidades e suas organizações poderão participar de todas as etapas do procedimento.

A SEDA irá abrir também um procedimento administrativo de “ação discriminatória administrativa” em caso de terras devolutas, conforme estipulado pelo art. 8º da Lei Federal N.º 6.383 de 07 de dezembro de 1976. O objetivo da ação discriminatória é de “identificar quais são as terras particulares e quais são as terras devolutas ou públicas localizadas dentro de uma área ou território” (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2018). Ressalta-se que a ação discriminatória pode ser interposta durante a elaboração do RTID.

Destaca o art. 8º da Lei estadual, parágrafo 3º, que tanto o procedimento de discriminação quanto a destinação das terras devolutas ou públicas pleiteadas por povos e comunidades tradicionais “deverá ocorrer, preferencialmente, mediante reconhecimento dos territórios tradicionais, ouvida a população interessada em audiência ou reunião agendada pela SEDA”. Com isso, a legislação assegura que o gestor público deve dar preferência, mediante processos de participação, aos povos e comunidades tradicionais.

Aponta a SEDA (2018) que ao serem identificadas as terras devolutas ou públicas localizadas dentro do território tradicional pleiteado, poderá esta encaminhar à Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais a solicitação de decreto declarando essas terras públicas ou devolutas como de interesse social para a comunidade tradicional. A finalidade do decreto é reservar a terra pública ou devoluta para a criação formal do território tradicional.

Apresenta o art. 9º do Decreto N.º 47.289/2017 que, no meio tempo “enquanto não definido o território tradicionalmente ocupado, as áreas discriminadas serão destinadas, por meio de termo de permissão de uso ou de licença de ocupação, à organização da sociedade civil (...)”. Isto ocorreria enquanto o RTID é elaborado, conforme pode ser visualizado no organograma contido na Figura 1 abaixo. Vale lembrar que a SEDA aponta ainda (2018) que a organização da sociedade civil tem que ser legalmente constituída.

No parágrafo 5º, incisos I e II, do art. 8º o Decreto estadual apresenta **o caso de sobreposição entre territórios de povos e comunidades tradicionais com unidades de**

**conservação estaduais:** nestas situações o Estado encaminhará à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais projeto para recategorização<sup>4</sup> ou desafetação da área<sup>5</sup>.

Ainda no que se refere a essas hipóteses de sobreposição, o parágrafo 6º do art. 8º possibilita à SEDA que as medidas previstas nos parágrafos 3º e 4º sejam tomadas, junto com a CEPTC-MG e o Instituto estadual de Florestas, através da celebração do *termo de compromisso*, objetivando-se assim a ocupação e o uso sustentável do território tradicional em áreas sobrepostas às unidades de conservação.

Em casos de unidades de conservação federais ou municipais, dispõe o parágrafo 7º do art. 8º que “o Estado promoverá a articulação junto à União e aos municípios para assegurar o uso sustentável do território tradicional em áreas sobrepostas às unidades de conservação, garantindo a preservação dos principais atributos dos ecossistemas e a manutenção das áreas protegidas, nos termos da Lei nº 21.147, de 2014”.

No art. 10 o Decreto estadual dispõe que “A titulação do território tradicionalmente ocupado será efetivada após a homologação do relatório técnico-científico de identificação e delimitação (...)”. Com a homologação do RTID, será expedido o **título do território tradicional** através de um **decreto de declaração de interesse social** (art. 11º).

Esses títulos, como dispõe a Lei N.º21.147/2014 no art. 6º, parágrafo 4º, serão concedidos em caráter gratuito, inalienável, coletivo e por prazo indeterminado, beneficiando gerações futuras. No mesmo sentido, o Decreto N.º47.289/2017 no art. 11º, parágrafo 1º, declara que o Estado promoverá a titulação de forma coletiva em caráter gratuito, inalienável, indivisível e por prazo indeterminado e destinará as terras públicas, inclusive as devolutas, à criação do território tradicional.

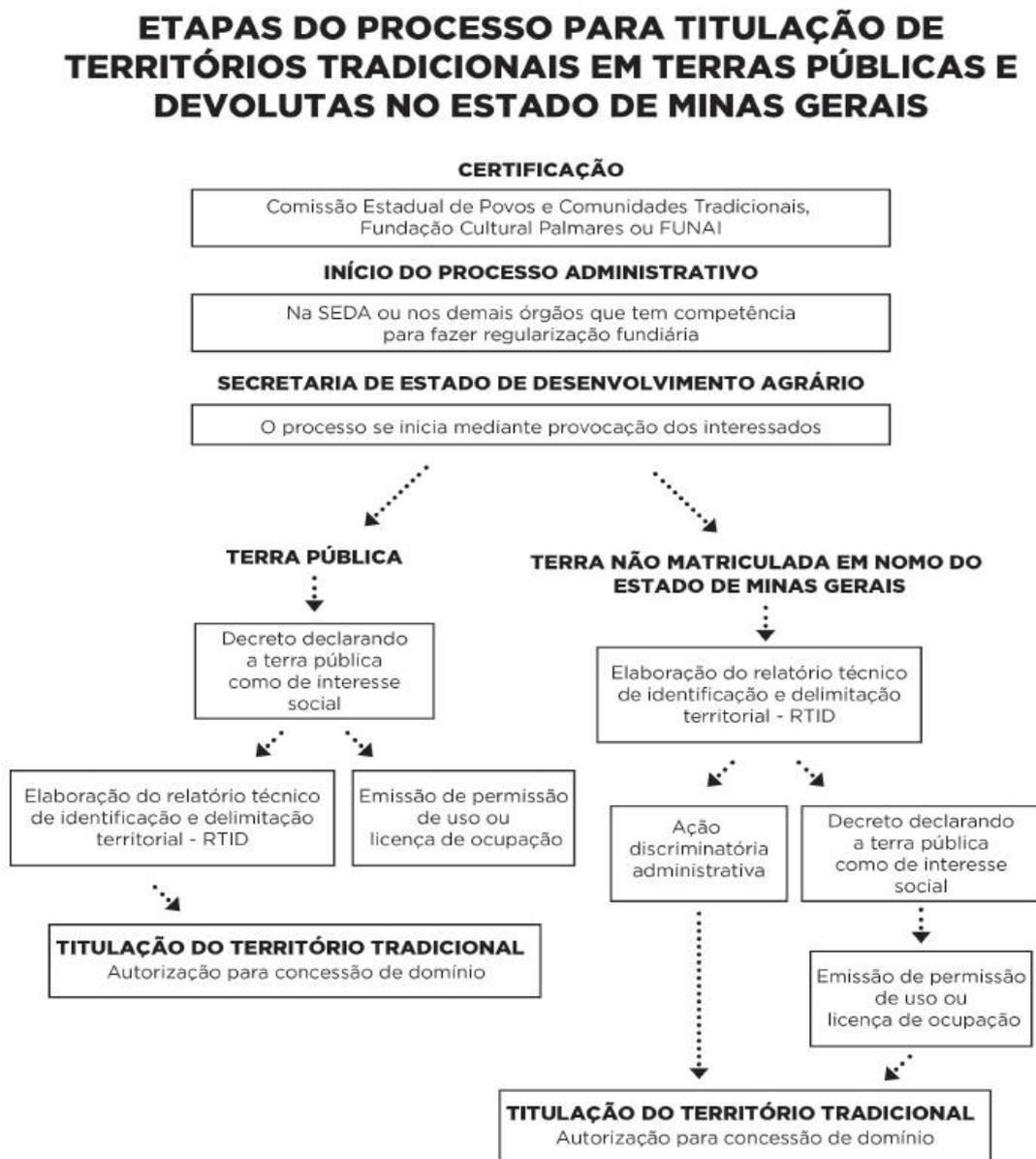
O título poderá ser outorgado “em nome dos indivíduos constantes no relatório técnico-científico de identificação e delimitação territorial, seus descendentes e sucessores, permitida a outorga em nome de associação que os represente, nos termos de regulamento próprio” (art. 11º, parágrafo 2º).

---

<sup>4</sup>O instituto da **recategorização** consiste na mudança da categoria de uma Unidade de Conservação (U.C.). As U.C. podem ser de dois tipos: Unidades de proteção integral e Unidades de uso sustentável. “O objetivo básico das unidades de proteção integral é preservar a natureza, enquanto o objetivo básico das unidades de uso sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2018).

<sup>5</sup> A **desafetação** da área é a alteração da destinação do bem, como explica a SEDA (2018). Desta forma, por meio da desafetação a terra que foi constituída como uma Unidade de Conservação pode ser destinada para a criação de um território tradicional.

Figura 1 – Fluxograma com as etapas do processo de titulação de territórios tradicionais em terras públicas e devolutas no Estado de Minas Gerais conforme o Decreto estadual N.º 47.289/2017



Elaboração: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, 2018.

O Decreto estadual N.º 47.289/2017 dispõe ainda sobre o **mapeamento de povos e comunidades tradicionais**. Nesse sentido, dispõe o Decreto que é competência da CEPCT-MG desenvolver “estratégias de busca ativa, visando a mapear in loco quem são, onde estão, quantos são, como vivem e quais problemas enfrentam os povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais (...)” (Art. 12).

Com isso, o Decreto estabelece uma estratégia para fazer com que os direitos identitários e territoriais cheguem até as famílias e aos territórios dos povos e comunidades tradicionais que, muitas vezes, não os acessam porque os desconhecem e estão em situação de vulnerabilidade.

## **b) Participação**

A Lei N.º 21.147/2014 garante a participação dos povos e das comunidades beneficiárias da regularização fundiária nos processos de discriminação e delimitação dos territórios.

A mesma lei estabelece também que a implementação da política de regularização fundiária será por órgão ou comissão, de caráter paritário e deliberativo, composto por povos e comunidades tradicionais. Em dezembro de 2014, por meio do Decreto estadual N.º 46.671/2014, o governo de Minas Gerais criou a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais.

A legislação do Estado de Minas Gerais está de acordo com a Constituição Federal, que indica a participação na administração pública direta e indireta brasileira, bem como o princípio da participação, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A Lei Estadual N.º 21.147/2014 está também em acordo com a Convenção N.º 169 da OIT, a qual dispõe que os processos de participação devem ser livres e contar com todos os povos interessados.

Assegura a Lei estadual, no parágrafo 2º do art. 6º, a participação dos povos e das comunidades beneficiárias da regularização fundiária nos processos de discriminação e delimitação dos territórios. Ademais, determina que sejam observadas as peculiaridades dos ciclos e a organização local das práticas produtivas das comunidades.

Art. 8º – A implementação e a coordenação, no Estado, da política de que trata esta Lei caberão a órgão ou comissão, de caráter paritário e deliberativo, composto por representantes do poder público e dos povos e das comunidades tradicionais, a ser instituído na forma de regulamento.

Em seguida, o art. 8º da lei dispõe sobre a implementação da política de regularização fundiária: “será por órgão ou comissão, de caráter paritário e deliberativo, composto por representantes do poder público e dos povos e das comunidades tradicionais, a ser instituído na forma de regulamento”.

A legislação do Estado de Minas Gerais vai ao encontro do disposto na Constituição Federal, no art. 3º, parágrafo 3º, que indica a participação na administração pública direta e indireta brasileira. Ademais, atende ao princípio da participação – um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Avança a norma ainda ao reconhecer as especificidades das comunidades tradicionais no processo de participação, como a garantia do acesso à informação com linguagem acessível (art. 5, III do Decreto 47.289/2017) dado que são grupos, como a própria lei estadual define, com formas próprias de organização (art. 2, I). Pois, embora os órgãos de participação social, como os conselhos e comissões, sejam importantes mecanismos da democracia participativa, visto que asseguram o direito à participação e à informação, estes somente conseguem alcançar a sua finalidade através da participação política em sua plenitude pela sociedade, povos e comunidades tradicionais, o que significa igualdade de tratamento para todos os participantes.

Em dezembro de 2014, por meio do Decreto estadual Nº 46.671/2014, o governo de Minas Gerais criou a Comissão estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais. As suas competências foram estabelecidas no art. 2º. Dispõe:

Art. 2º Compete à CEPCT-MG:

I - **elaborar, acompanhar e monitorar a execução do Plano Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais;**

II - **propor as ações necessárias para a articulação, execução e consolidação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais,** estimulando a descentralização da execução destas ações e a participação da sociedade civil, com especial atenção ao atendimento das situações que exijam providências especiais ou de caráter emergencial;

III - **identificar a necessidade e propor a criação ou modificação de instrumentos necessários à implementação de políticas** relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;

IV - criar e coordenar câmaras técnicas ou grupos de trabalho, compostos por membros integrantes da CEPCT-MG e convidados, com a finalidade de **promover a discussão e a articulação de temas relevantes para a implementação dos**

**programas, ações e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais**, observadas as competências de outros colegiados instituídos no âmbito do Estado;

V - promover, em articulação com órgãos, entidades e colegiados envolvidos, **debates públicos sobre os temas relacionados à formulação e execução de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais**;

VI - emitir a **Certidão de Autodefinição para reconhecimento formal dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais**, quando solicitado, com exceção dos povos e comunidades indígenas e das comunidades remanescentes dos quilombos, que dispõem de mecanismos próprios para o reconhecimento formal (...) (grifo nosso).

Dispõe ainda o Decreto estadual Nº 46.671/2014 no seu art. 3º que a composição da Comissão será paritária entre o poder público e a sociedade civil, formada por trinta e quatro membros e seus respectivos suplentes, dos quais dezessete são representantes dos órgãos e entidades governamentais (inciso I) e dezessete são representantes da sociedade civil organizada, indicados a partir de Encontros Estaduais de Povos e Comunidades Tradicionais por eles realizados (inciso II).

Nesse sentido, a lei estadual está novamente de acordo com a Convenção N.º 169 da OIT que dispõe que os processos de participação devem ser livres e contar com todos os povos interessados. Expõe o artigo 6º, b, da Convenção:

(...) b) **estabelecer os meios** através dos quais **os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis**, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

A Lei estadual N.º21.147/2014 estabelece ainda, em seu art. 9º, outros mecanismos de participação social, como a realização de “fóruns estaduais e locais bianuais, com ampla participação dos órgãos públicos e entidades da sociedade civil, para se debaterem os conteúdos da política de que trata esta Lei e se elaborar o conjunto de ações e medidas adequadas à sua implementação”.

Art. 9º Serão realizados fóruns estaduais e locais bianuais, com ampla participação dos órgãos públicos e entidades da sociedade civil, para se debaterem os conteúdos da política de que trata esta Lei e se elaborar o conjunto de ações e medidas adequadas à sua implementação.

No Decreto estadual Nº. 47.289/2007 há previsão de participação dos povos e das comunidades tradicionais no procedimento de regularização fundiária e também no procedimento de mapeamento. Com isso a legislação reafirma a participação social como um princípio que deve reger a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais e seus instrumentos dispostos em normas regulamentares.

## Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Conceito de terras tradicionalmente ocupadas (Palestra – Seminário sobre questões indígenas). **Revista da AGU**, Brasília, V. 4, n. 8, Set./Dez. 2005.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Apresentação. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim (Org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007.

ALVES, Fábio e outros. **Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia**: Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Popular. Pet n.º3.388. Partes: Augusto Affonso Botelho Neto e outros e Comunidade indígena Socó e outros. Ministro Relator Ayres Britto. Acórdão 19-03-2009, DJE, 01-07-2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 71496. Partes: Democratas e presidente da república. Ministro Relator Cesar Peluso. Ministra Relatora do Acórdão: Rosa Weber. Inteiro teor, 02-08/2018.

DOURADO, Sheyla Borges. Patrimônio e diversidade cultural: direitos de povos e comunidades tradicionais. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; DOURADO, Sheyla Borges; MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. **Patrimônio cultural: identidade coletiva e reivindicações**. Manaus: UEA/UFAM, 2013.

DUPRAT, Deborah. O direito sob o marco da pluriethnicidade. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais**. Manaus: UEA/UFAM, 2013.

FIAN INTERNATIONAL. The HumanRightto Land: Position Paper. Heidelberg: FIAN International, 2017.

FRANCESCHINI, Thaís. **O direito humano à alimentação adequada e à nutrição do povo Guarani e Kaiowá: um enfoque holístico – Resumo Executivo**. Brasília: FIAN Brasil, 2016.

GRABNER, Maria Luiza; SIMÕES Eliane Simões; STUCCHI, Débora. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. Brasília: MPF, 2014.

MASO, Tchenna. A situação atual no Brasil: em relação à regulamentação dos processos consultivos da Convenção nº 169 da OIT. Goiania: Processo de Articulação e Diálogo Internacional, 2018.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica cultural**. São Paulo: Peiropolis, 2005.

SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais. In: BENSUSSAN, Nurit e PRATES, Ana Paula (Org.). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Fluxo para demarcação de territórios coletivos de Minas Gerais. Belo Horizonte: governo de Minas Gerais, 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Terra mercadoria, terra vazia: povos, natureza e patrimonio cultural**. Insurgencia: Revista de Direitos e Movimentos Sociais, v. 1, p. 57- 71, 2015.

SUÁREZ, Sofia Monsalve. **El derecho a latierra y a otros recursos naturales: en laDeclaración de lasNaciones Unidas sobre losderechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales**. Heidelberg: Fian Internaiconal, 2015.



Endereço: CLN 413, Bloco A, Salas 219-220  
Asa Norte - Brasília/DF. CEP: 70.876-510  
(61) 3224-0454  
[fian@fianbrasil.org.br](mailto:fian@fianbrasil.org.br)  
[www.fianbrasil.org.br](http://www.fianbrasil.org.br)