

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS:

GARANTIA DO DIREITO AO TERRITÓRIO COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO

PEOPLE AND TRADITIONAL COMMUNITIES:

GUARANTEE OF THE RIGHT TO LAND AS A COLLECTIVE FUNDAMENTAL RIGHT

Syglea Rejane Magalhães Lopes
syglea@gmail.com

Recebido em: 28-9-2013

Aprovado em: 18-10-2013

Sumário: Introdução 1. Direitos Coletivos a partir dos Direitos Fundamentais 2. Institutos e instrumentos jurídicos que garantem o acesso ao território por parte de povos e comunidades tradicionais 2.1. Povos indígenas 2.1.1. Institutos e instrumentos jurídicos que garantem o reconhecimento ao território por parte dos povos indígenas 2.1.2. Procedimentos administrativos de reconhecimento das terras indígenas tradicionais 2.2. Acesso ao território por parte das comunidades remanescentes de quilombos 2.2.1. Institutos e instrumentos jurídicos que garantem o acesso ao território por parte das comunidades remanescentes de quilombos 2.2.2. Procedimentos administrativos de reconhecimento dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos 2.3. Acesso ao território por parte das comunidades extrativistas tradicionais 2.3.1. Institutos e instrumentos jurídicos que garantem o acesso ao território por parte das comunidades extrativistas tradicionais 2.3.2. Procedimentos administrativos de reconhecimento dos territórios tradicionais das comunidades extrativistas tradicionais 2.3.2.1. Unidades de conservação como reconhecimento do acesso de comunidades extrativistas tradicionais aos territórios 2.3.2.2. Assentamentos agroextrativistas como reconhecimento do acesso de comunidades extrativistas tradicionais aos territórios 3. Análise comparativa das normas jurídicas que permitem o reconhecimento aos territórios por parte de povos e comunidades tradicionais 3.1. Características gerais das normas de reconhecimento ao território por parte de povos e comunidades tradicionais 3.2. Características particulares dos institutos jurídicos que garantem o reconhecimento ao território por parte de povos e comunidades tradicionais 3.3. Semelhanças nos procedimentos administrativos de reconhecimento dos territórios tradicionais. Conclusão. Referências.

Resumo:

Este estudo examina a garantia do direito aos territórios por parte de povos e comunidades tradicionais à luz da Constituição Federal de 1988 e das normas infraconstitucionais. A abordagem da pesquisa privilegia a Amazônia Legal. A análise concentra-se em três categorias de povos e comunidades tradicionais: povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e comunidades extrativistas tradicionais, localizadas em unidades de conservação (RESEX, FLONA e RDS) e em projeto de assentamento agroextrativista (PAE). Faz-se exame crítico dos institutos jurídicos que garantem aos povos e comunidades tradicionais o reconhecimento aos territórios. Os resultados da pesquisa enfatizam a importância da normatização e da regulamentação, com base no direito coletivo, do reconhecimento aos territórios por parte de povos e comunidades tradicionais, considerando-se que eles compõem o patrimônio ambiental nacional – meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave:

Povos e comunidades; tradicionais; Territórios tradicionais; Patrimônio ambiental cultural imaterial; Direitos Coletivos; Direitos Fundamentais.

Abstract:

This study examines the guarantee of the right to lands of peoples and traditional communities under the Federal Constitution of 1988 and the infra constitutional norms. The approach of the research has given priority to Legal Amazon. The analysis has focused on three categories of peoples and traditional communities: indigenous territory, slave descendants communities and traditional extractive communities, located in protected areas (RESEX, FLONA and RDS) and agro-extractive settlement projects (PAE). It has been done a critical examination of legal institutions that ensure people and communities the recognition of the traditional territories. The results of the research emphasize the importance of standardization and regulation, based on the collective right to have recognized the territory of people and traditional communities, considering that they belong to the national environmental heritage – ecologically balanced environment.

Keywords:

Peoples and traditional Communities; Traditional Territories; Intangible Cultural and Environmental Heritage; Collective Rights; Fundamental Rights.

Introdução

É cediço que a biodiversidade mantém relação direta com a diversidade cultural e essa, por sua vez, com a sociodiversidade. Os povos indígenas, as comunidades remanescentes de quilombos, assim como as comunidades extrativistas tradicionais são exemplos dessa simbiose. A Amazônia é, segundo Diegues (2013), a região do Brasil que mais concentra essa diversidade – 60% das populações tradicionais indígenas e não indígenas vivem no bioma amazônico.

Esses sujeitos têm à sua disposição normas jurídicas ambientais, que dão suporte a sistema regulamentar que ampara a atual concepção de que o bem ambiental cultural compõe o patrimônio ambiental nacional e, conseqüentemente, garante aos povos e comunidades tradicionais o acesso a territórios. Destarte, o presente estudo aborda os direitos humanos e

o meio ambiente, com foco em povos e comunidades tradicionais localizados na Amazônia Legal (BRASIL, 2012).

Há que ressaltar que a expressão “povos e comunidades tradicionais” só foi utilizada recentemente pela legislação brasileira, por meio do Decreto n.º 6.040/2007 (BRASIL, 2007a). Antes as denominações eram diversas. Essa variação será percebida no decorrer do artigo, uma vez que há citações de autores que usam as mais variadas classificações. Contudo, em razão da abordagem jurídica que se pretende dar ao tema, será empregada a expressão “povos e comunidades tradicionais”.

Nesse estudo nos propusemos a estudar o direito de povos e comunidades tradicionais como parte do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o patrimônio ambiental nacional sendo composto pelos bens ambientais naturais e culturais. Para tanto, cumpre estabelecer as conexões entre o patrimônio ambiental nacional e os bens ambientais que o compõem.

No caso, povos e comunidades tradicionais compõem o patrimônio ambiental cultural, e o Estado está obrigado a garantir a preservação de sua cultura. Para isso, é fundamental assegurar o direito de acesso aos territórios tradicionais – afinal, mesmo quando utilizados de forma temporária, asseguram a reprodução cultural, social e econômica desses povos e comunidades. Portanto, o Poder Público está obrigado a garantir-lhes o reconhecimento aos seus territórios; caso contrário, estará contribuindo para o desequilíbrio ambiental.

Nesse sentido, o presente estudo objetiva realizar análise comparativa e crítica das normas jurídicas relativas ao reconhecimento do direito de povos e comunidades tradicionais aos territórios, conforme categorias propostas para serem estudadas com o intuito de demonstrar que o direito à cultura – em especial, o direito à sociodiversidade – impõe ao Estado o dever de proteger os territórios tradicionais por meio de novos institutos e instrumentos que nascem com base no Direito Coletivo.

Essa tarefa suscita algumas questões. As normas jurídicas têm levado em consideração que a proteção aos povos e comunidades tradicionais refere-se a direitos coletivos, e não a individuais? Os institutos criados podem ser aplicados para garantir o direito coletivo de reconhecimento ao território por parte de povos e comunidades tradicionais?

Partimos da hipótese segundo a qual as normas jurídicas que garantem o reconhecimento por parte de povos e comunidades tradicionais aos territórios, ainda que tenham sido desenhadas para assegurar direitos coletivos, encontram no ordenamento jurídico obstáculos para sua aplicação, porque a maior parte dos institutos não dispõe de regulamentação específica com base no direito coletivo. Somente à medida que essa regulamentação é elaborada, as dúvidas vão sendo sanadas, uma vez que se constata que sua base encontra-se no direito coletivo.

Na discussão que pretendemos desenvolver, precisa haver clareza que o direito de povos e comunidades tradicionais ao território não se confunde com o direito de propriedade. Enquanto esse assegura ao seu titular o direito de uso, gozo, disposição e

reivindicação do bem de quem o detiver indevidamente, aquele está relacionado com o direito à territorialidade remete a “[...] identificação, defesa e força. Laços solidários de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física comum, essencial e inalienável [...]”.

Por haver inúmeros povos e comunidades tradicionais, foi necessário definir aqueles com os quais trabalharíamos. Para isso, valemo-nos de um critério jurídico, considerando apenas os povos e comunidades tradicionais que tiveram o direito ao território resguardado legalmente, tanto pela Constituição Federal de 1988 como por leis infraconstitucionais.

Com base nesse critério por nós estabelecido, foram selecionadas três categorias de povos e comunidades tradicionais: povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombolas e comunidades extrativistas tradicionais. Dada a extensão dessa última categoria, foi necessário concentrar nossas análises nos extrativistas cujo território foi reconhecido por meio de projetos de assentamento agroextrativistas e de unidades de conservação.

A abordagem metodológica do tema baseou-se em pesquisa teórica, com levantamento bibliográfico, doutrinário, legislativo, das convenções internacionais e da literatura nacional, bem como em entrevistas abertas com técnicos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O trabalho divide-se em quatro capítulos principais. Inicialmente, abordamos sobre os direitos coletivos a partir dos direitos fundamentais. Em seguida, expusemos a respeito dos institutos e instrumentos jurídicos que garantem o reconhecimento ao território por parte dos povos e comunidades tradicionais. Posteriormente, analisamos comparativamente as normas jurídicas que permitem o reconhecimento aos territórios por parte de povos e comunidades tradicionais. Por fim, apresentamos as conclusões.

1. Direitos Coletivos a partir dos Direitos Fundamentais

A Constituição Federal de 1988 garante os direitos coletivos no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, no capítulo I – dos direitos e deveres individuais e coletivos. O rol desses direitos é apenas exemplificativo, já é sabido que outros figuram, tanto na própria Constituição como fora dela.

Do rol dos direitos coletivos, destacamos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado como patrimônio ambiental nacional. Povos e comunidades tradicionais compõem o patrimônio ambiental imaterial e em seus territórios há diversos bens ambientais naturais e culturais. Os naturais são o solo, a água, o ar, a fauna e a flora; os culturais incluem bens materiais, como os sítios arqueológicos, paleontológicos,

ecológicos e científicos, e imateriais, como os modos de criar, fazer e viver dos povos e comunidades tradicionais.

Portanto, povos e comunidades tradicionais estão protegidos por meio de direitos e deveres coletivos, porquanto, ao se proteger de forma mediata o meio ambiente ecologicamente equilibrado, protege-se, de forma imediata, o bem ambiental cultural, do qual povos e comunidades tradicionais fazem parte.

Foi o Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990a) que classificou e definiu os direitos coletivos, por meio do seu art. 81. Com base nesse dispositivo, depreende-se que, para tratar de direitos coletivos, é preciso levar em consideração que direitos coletivos *lato sensu* referem-se ao gênero, composto por três categorias: o individual homogêneo, o coletivo *stricto sensu* e o difuso. O individual homogêneo é considerado acidentalmente coletivo; os demais – essencialmente coletivos – são os que importam para o presente estudo.

Os essencialmente coletivos – o coletivo *stricto sensu* e o difuso – assemelham-se pelo aspecto objetivo, ou seja, pela indivisibilidade do bem, ambos se referem a objetos indivisíveis. O que os diferencia é o aspecto subjetivo: no caso dos direitos coletivos *stricto sensu*, os sujeitos são grupos, categorias ou classes de pessoas bem definidas por uma relação jurídica base; já nos direitos difusos os sujeitos estão ligados, não por relações jurídicas, mas por fatos.

Dessa forma, quando nos propomos, neste artigo, a identificar e a analisar as normas jurídicas de acesso aos territórios por parte de povos e comunidades tradicionais, estamos tratando de direitos coletivos *lato sensu* sob duplo aspecto: coletivo *stricto sensu* e difuso.

Ao se proteger o patrimônio ambiental nacional, faz-se o mesmo com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um objeto indivisível, cujo sujeito não pode ser determinado, e a relação que une o sujeito ao objeto será sempre fática. Estamos, portanto, fazendo referência a direito coletivo da categoria difusa.

Por outro lado, os povos e comunidades tradicionais devem ter reconhecido seu direito aos territórios tradicionais em que estão instalados. Trata-se de direito coletivo da categoria coletiva *stricto sensu*: o sujeito – povos e comunidades tradicionais lá existentes – é determinado e está ligado ao bem por uma relação jurídica que, de acordo com as categorias por nós estudadas, inclui o reconhecimento do território indígena, a titulação das comunidades remanescentes de quilombos, a criação das Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Floresta Nacional (FLONA) e a criação de Projeto Agroextrativista (PAE); o objeto – territórios tradicionais e bens ambientais – é indivisível, porque pertence a todos do grupo.

Os territórios são reconhecidos como de uso e gozo dos povos e comunidades tradicionais, e não poderão ser postos à disposição de ninguém, nem por eles nem pelo Estado. Trata-se, portanto, de bem que pertence ao grupo para ser desfrutado coletivamente.

Por ser direito coletivo, a proteção desse bem também se dará coletivamente, por meio de normas específicas: a Lei n.º 7.347/85 (BRASIL, 1985) e a Lei n.º 8.078/90 (BRASIL, 1990a). São elas que garantirão o efetivo acesso à justiça (FIORILLO, 2004, p. 312). Infere-se, portanto, que a proteção dos direitos referentes a povos e comunidades tradicionais orienta-se pelo direito coletivo, e sua defesa também será feita, não na esfera do direito privado, mas na esfera do direito coletivo.

2. Institutos e instrumentos jurídicos que garantem o acesso ao território por parte de povos e comunidades tradicionais

2.1. Povos indígenas

2.1.1. institutos e instrumentos jurídicos que garantem o reconhecimento ao território por parte dos povos indígenas

O arranjo jurídico construído para garantir o acesso ao território por parte dos povos indígenas provocou muitas reflexões no âmbito jurídico, principalmente com foco em dois institutos tradicionais do direito civil: a propriedade e a posse, que passaram a ser confrontadas com o direito originário e com a posse permanente.

É cediço que a Constituição, ao reconhecer os direitos originários em relação às terras indígenas, admite tratar-se de direitos anteriores à criação do Estado brasileiro. Contudo, as críticas à posse permanente dos povos indígenas foram reforçadas ao se contrapor o direito originário deles ao instituto da posse civil e até da posse agrária.

Para Souza Filho (1999, p. 131), a posse permanente não poderá ser comparada à civil, pelo fato de não se tratar de direito privado. Para ele, a terra indígena não é terra pública nem privada, também não se encaixa no direito de propriedade. Outra distinção citada pelo autor é o fato de a posse permanente poder ser usufruída coletivamente, enquanto as demais serão usufruídas individualmente, ou seja, com exclusividade (SOUZA FILHO, 1999, p. 123).

Sustenta-se que o direito originário dos índios está relacionado à territorialidade e, a posse permanente ao direito originário, diferindo, por isso, da posse civil e da posse agrária, ambas fundadas no direito de propriedade privada.

Por essa concepção, sustenta-se que nem o direito originário é direito de propriedade, nem a posse permanente poderá ser comparada às demais posses. Quando se reconhece que as terras indígenas são bens da União, elas devem ser entendidas como bem público registrado no nome da União. Contudo, de todos os direitos relacionados à propriedade, o único que sobreviveu foi o de reivindicar as terras de quem as detenha injustamente. Nesse

sentido, concorda-se com Sousa Filho (1999, p. 123), para quem as terras públicas não se enquadram em nenhuma das categorias existentes¹, pois se trata de uma categoria de terra pública especial.

O direito originário garante o direito ao território e faz com que sejam nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das suas terras, conforme previsão no art. 231, § 6.º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Além disso, a Constituição, em seu art. 231, §§ 5.º e 6.º, garante também aos grupos indígenas a sua não remoção de suas terras, salvo *ad referendum* do Congresso Nacional, apenas em caso de catástrofe ou de epidemia, desde que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional. Cessado o risco, é garantido o seu retorno imediato (BRASIL, 1988).

Ratifica-se que o arranjo jurídico de reconhecimento dos territórios indígenas foi criativo ao garantir o direito originário sobre as terras tradicionalmente ocupadas, bem como ao atribuir o direito de propriedade à União e a posse permanente aos índios.

Nesse caso, além de afastar o receio de alguns, quanto à integridade do território nacional, garantiu os direitos primários dos índios em relação aos seus territórios e ainda obrigou a União a garantir o uso e o gozo aos índios por meio da posse permanente e do usufruto indígena.

Impôs também à União a obrigação da defesa desses territórios, segundo Márcio Santilli (1999), tanto pela obrigação de defender os povos indígenas, quanto pela obrigação de defender seu próprio patrimônio.

Dessa forma, sustenta-se que essa proteção está diretamente relacionada à obrigação do Poder Público em relação ao patrimônio ambiental nacional – o meio ambiente ecologicamente equilibrado –, porque composto pelo bem ambiental cultural, do qual povos e comunidades tradicionais fazem parte. E a sobrevivência desses povos está diretamente relacionada à proteção dos seus territórios. Santilli (1999, p. 48) também considera que os padrões de ocupação indígena são definidos de acordo com sua cultura.

Ainda que a Constituição Federal tenha reconhecido as terras indígenas como de propriedade da União, impôs a essa a obrigação de garantir o uso e o gozo aos povos indígenas, com base no direito originário. Por isso, os povos indígenas poderão usufruir de suas terras, por meio de um novo instituto criado com o objetivo de atender a essa peculiaridade – a posse permanente. Esse novo instituto concretizar-se-á com base no usufruto indígena; logo, o direito à territorialidade está garantido.

Mais uma vez, a Constituição Federal de 1988 previu um instrumento inovador – o usufruto indígena. Há que ressaltar a diferença entre esse usufruto e o previsto no

¹ Aqui nos referimos às categorias de terras públicas previstas na Lei n.º 10.406/2002 (Código Civil), em seu art. 99, incisos de I a III: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

Código Civil. O usufruto indígena é originário, portanto anterior inclusive à propriedade, não se podendo aplicar-lhe qualquer norma. Também prescinde de registro em cartório, por decorrer de norma estatal de caráter constitucional. Trata-se de usufruto permanente, afastando-se mais uma vez do civil, que é de caráter temporário.

Outra característica que o distingue do usufruto convencional é o fato de ser transmitido aos sucessores, não em virtude da sucessão em si, mas em razão da condição de índio e da previsão constitucional. Trata-se de direito coletivo, pertencente às comunidades indígenas. Como as terras indígenas pertencem à União, esse usufruto é um direito das comunidades indígenas sobre coisas de propriedade alheia (CAVALCANTE FILHO, 2007).

Ademais, no que diz respeito ao direito de propriedade, a Constituição Federal de 1988 declarou, por meio do art. 20, XI (BRASIL, 1988), que as terras indígenas são de propriedade da União. Contudo, embora a União seja a proprietária das terras indígenas, delas não poderá usar, gozar, nem dispor, porquanto seu uso e seu gozo pertencem aos povos indígenas de forma permanente; trata-se de destinação constitucional.

Não obstante, verifica-se que os povos indígenas, apesar de poderem usar e gozar dessas terras, delas também não poderão dispor, por não serem proprietários, também não poderão transferir a posse, salvo por hereditariedade, entendida como decorrência da condição de ser índio e não da sucessão em si. Essas medidas foram tomadas a fim de proteger seus territórios pelo fato de eles serem imprescindíveis ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental dos povos indígenas.

Nota-se que a Constituição de 1988 criou novos institutos jurídicos para resguardar direitos coletivos, distintos, portanto, dos demais, criados para regulamentar relações privadas. Nesse sentido, não há como encontrar no direito civil ou mesmo no direito agrário amparo para essa nova realidade. Por isso, muitas vezes os doutrinadores referem-se a esses novos institutos como *sui generis*, por fugirem às regras desenhadas para as relações jurídicas privadas.

2.1.2. Procedimentos administrativos de reconhecimento das terras indígenas tradicionais

O órgão competente para regularizar a situação fundiária das comunidades indígenas é a FUNAI. O processo administrativo de reconhecimento dá-se em quatro fases: identificação, demarcação, homologação e registro (BRASIL, 1996).

A identificação exige estudo, que será realizado por um grupo de técnicos especializados, coordenado por um antropólogo e composto preferencialmente por funcionários da FUNAI. Eles elaborarão relatório que será encaminhado ao presidente da FUNAI, o qual poderá desaprová-lo; para isso terá de fundamentar sua decisão e também prescrever diligências a serem realizadas no prazo máximo de 90 dias.

Caso o relatório seja aprovado pelo presidente, ele terá o prazo de 15 dias para publicar seu resumo do relatório no Diário Oficial da União (DOU) e no Diário Oficial da unidade federada, devendo também afixar documento na sede da prefeitura local.

Do início desse procedimento até 90 dias após a publicação do relatório, todo interessado poderá manifestar-se sobre ele. Encerrado esse prazo, a FUNAI terá 60 dias para elaborar pareceres sobre as manifestações e posteriormente deverá encaminhar o processo ao ministro da Justiça.

O ministro da Justiça terá o prazo de 30 dias para publicar portaria declarando os limites da terra indígena e determinando à FUNAI sua demarcação, que promoverá a demarcação física da área e em seguida encaminhará os procedimentos ao presidente da República, para homologação.

A homologação deverá ser feita por meio de decreto, no prazo de 30 dias. Por fim, o processo retorna à FUNAI, que terá o prazo de 30 dias após a homologação para realizar o registro da terra indígena no Cartório de Patrimônio da União (CPU) e no cartório do imóvel da comarca.

2.2. Acesso ao território por parte das comunidades remanescentes de Quilombos

2.2.1. *Institutos e instrumentos jurídicos que garantem o acesso ao território por parte das comunidades remanescentes de quilombos*

A forma jurídica encontrada pelo constituinte para assegurar às comunidades remanescentes de quilombos o direito ao território viria a alterar o direito de propriedade no Brasil, pois instituiu uma nova forma de propriedade – a propriedade comum, até então inexistente no ordenamento jurídico brasileiro.

Os doutrinadores advertem que não se pode comparar a propriedade civil com a propriedade comum. O direito de propriedade civil garante o direito exclusivo de usar, gozar e dispor da coisa e de reavê-la de quem a detenha injustamente. Já o direito de propriedade comum não é exclusivo, pois pertence a todos da comunidade. Além disso, o direito sobre esta propriedade é indisponível.

Tanto o art. 215, § 1.º, quanto o art. 216 da Constituição Federal de 1988 fundamentam esse direito coletivo. O primeiro impõe ao Estado o dever de proteger as manifestações culturais afro-brasileiras, porquanto elas participam do processo civilizatório nacional. O segundo inclui, no patrimônio cultural imaterial, os modos de criar, fazer e viver dos afro-brasileiros. Nesse caso, de acordo com os antropólogos², esse uso sempre foi comum.

² Nesse sentido: ALLEGRETTI (2002), ALMEIDA (1989), DIEGUES (2001) e LITTLE (2002).

Acevedo Marin (2004, p. 201) relaciona o patrimônio comum com a identidade social coletiva, cujo valor é simbólico, excedendo, portanto, o valor econômico; por isso a concepção de patrimônio comum elabora formas de direitos e obrigações em que a terra não é mercadoria.

Isso faz com que os títulos a serem entregues às comunidades remanescentes de quilombos sejam coletivos, em nome de uma associação que as represente, não sendo permitida sua negociação; caso contrário, o direito à cultura estaria ameaçado, porquanto os territórios dos quilombolas poderiam ser transferidos a outros grupos.

O direito de propriedade definitiva garantido aos quilombolas atualmente se encontra regulamentado por meio do Decreto n.º 4.887/2003 (BRASIL, 2003) e da Instrução Normativa do INCRA n.º 49/08 (INCRA, 2008). Ao analisar essas normas jurídicas, verifica-se que o título será coletivo e *pro indiviso*, concedido à comunidade por meio de suas associações legalmente constituídas. Além disso, os títulos deverão inserir cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade³.

Por fugirem às regras desenhadas para as relações privadas, essas normas jurídicas são muitas vezes difíceis de serem compreendidas e aplicadas. O depoimento de Claudio Rodrigues Braga (2001, p. 99), advogado e consultor, durante o *I Seminário Reconhecimento e Titulação das Terras de Quilombos no Município de Ubatuba, Estado de São Paulo* confirma isso: ele afirma ter enfrentado muitos problemas ao iniciar no INCRA o processo de regularização das áreas dos quilombolas, pois tiveram de ser pioneiros na concessão dos títulos – não existia nenhuma normatização para a aplicação do ADCT n.º 68 e os casos eram bastante diversificados.

É preciso deixar bem claro que, enquanto o direito de propriedade civil regula relações privadas, mantendo a exclusividade do direito de usar, gozar e dispor do bem e de reivindicá-lo de quem o detenha injustamente, o direito de propriedade comum regula relações coletivas, cujo fundamento está no direito à cultura, que respeita os modos de criar, fazer e viver dos povos e comunidades tradicionais. Portanto, o direito sobre a propriedade comum será indisponível.

A posse oriunda da propriedade comum acompanha as suas características. Por isso, também se distinguirá da posse civil e da posse agrária. A posse oriunda da propriedade comum é coletiva, refere-se, portanto, a direitos coletivos, não poderá ser comparada à posse civil nem à posse agrária, pelo fato de não se tratar de direito privado. Surge, portanto, uma nova modalidade de posse, que não se confunde com as demais, cujo grande diferencial é o caráter coletivo. Para Benatti (2003, p. 11), essa posse seria a agroecológica.

³ Nessa direção, SUNDFELD (2002, pp. 81-82) afirma: "Trata-se de atribuir a propriedade a uma pessoa coletiva, e não a pessoas individuais que formariam um emaranhado de títulos atribuídos separadamente".

2.2.2. Procedimentos administrativos de reconhecimento dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos

Esse processo poderá ser iniciado a requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo INCRA. Essa solicitação poderá ser verbal – nesse caso será reduzida a termo pelo INCRA – ou escrita. É imprescindível que tanto a comunidade quanto o interessado apresentem informações sobre a localização da área.

Um dos documentos que deverá instruir o processo é a Declaração de Autodefinição. Para isso, a comunidade precisará realizar sua inscrição no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombolas na Fundação Cultural de Palmares (FCP), que emitirá a certificação desse registro.

A identificação e a definição dos territórios dessas comunidades serão feitas de forma participativa. Os estudos e a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) envolvem a comunidade, além de contar com a participação de um grupo técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA.

Fica, ainda, facultado ao INCRA notificar, logo após a instauração do processo administrativo, os órgãos que serão consultados posteriormente sobre o RTID, para que apresentem, se considerarem necessárias, as informações que possam contribuir nesses estudos.

Esses estudos exigirão a análise da situação fundiária das áreas pleiteadas, incluindo os procedimentos relativos aos territórios das comunidades remanescentes de quilombo identificados e demarcados incidentes em outras áreas.

Somente após a resolução dessas controvérsias, tratadas de forma pormenorizada no próximo item, o INCRA deverá retomar o processo de regularização dessas áreas, iniciando a produção do RTID, cuja versão preliminar será encaminhada ao Comitê Regional do INCRA.

Depois de apreciar o relatório, o superintendente deverá providenciar a publicação de um resumo por duas vezes consecutivas no DOU e no Diário Oficial das unidades federativas, acompanhado de um memorial descritivo e do mapa da área estudada. Deverá também ser afixada cópia da publicação na sede da prefeitura onde o imóvel estiver localizado. Paralelamente à publicação, a Superintendência Regional do INCRA consultará os seguintes órgãos sobre o RTID: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), IBAMA, SPU, FUNAI, CDN, FCP, ICMBio e Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

O prazo para a contestação será aberto após a realização das publicações e consultas. Não havendo contestação, ou sendo as eventuais contestações consideradas improcedentes, o processo seguirá para a próxima fase: a demarcação física do perímetro do território.

Concluída a demarcação, o processo segue para a fase de titulação. Os títulos serão emitidos pela Superintendência Regional e outorgados pela Presidência do INCRA ou, no caso de terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, pela SPU.

Por fim, a Superintendência Regional ou o SPU providenciará o registro do imóvel no cartório, no IPHAN e na SPU.

2.3. Acesso ao território por parte das comunidades extrativistas tradicionais

2.3.1. *Institutos e instrumentos jurídicos que garantem o acesso ao território por parte das comunidades extrativistas tradicionais*

As comunidades extrativistas tradicionais têm a sua disposição dois instrumentos que lhes garantem o acesso ao território: as unidades de conservação nas categorias de RESEX, RDS e FLONA e os projetos de assentamento na modalidade PAE.

Povos e comunidades tradicionais passaram a reivindicar o acesso aos territórios aos moldes dos territórios indígenas, ou seja, com o domínio das áreas que seriam da União e a posse por parte dos extrativistas, pois com isso impediriam a reprivatização da floresta por meio da venda de terras.

A luta empreendida resultou na criação de duas modalidades jurídicas: o projeto de assentamento extrativista em 1987 (INCRA, 1987), como parte da política de reforma agrária; a criação das reservas extrativistas em 1989 (BRASIL, 1990b), como parte da política ambiental. É importante lembrar que, posteriormente, essas modalidades legais resguardarão – além dos direitos ao território dos extrativistas que exploravam a borracha – os direitos dos castanheiros, das quebradeiras de babaçu e das comunidades pesqueiras, entre outros.

Com o passar do tempo, essas duas modalidades foram alteradas. Hoje o projeto de assentamento extrativista (INCRA, 1987) foi substituído pelo PAE, regulamentado por meio das Portarias do INCRA n.º 268 (INCRA, 1996a) e n.º 269 (INCRA, 1996b). O órgão responsável pelo reconhecimento desses territórios na esfera federal é o INCRA e, na estadual, no caso do Pará, é o ITERPA.

Quanto às unidades de conservação, observa-se que as RESEX passaram a compor em 2000 o sistema nacional de unidades de conservação criado por meio da Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000). As RDS foram inicialmente criadas por iniciativa do Estado do Amazonas e, posteriormente, também passaram a ser absorvidas pela mesma lei. As FLONA foram previstas inicialmente na Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965⁴ (BRASIL, 1965) e, depois também se tornaram parte da Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

⁴ Esta lei foi revogada pela Lei n.º 12.651, de 2012 (BRASIL, 2012).

O órgão competente para reconhecer os territórios de comunidades a serem resguardadas por meio da criação dessas unidades de conservação, na esfera federal, é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); na estadual e municipal, os órgãos similares ou os ambientais. Por exemplo, no Pará, é a SEMA.

O reconhecimento dos territórios extrativistas tradicionais é garantido por meio de política ambiental e agrária. Quando os territórios são protegidos pela política agrária dispõem obrigatoriamente dos instrumentos dessa política, cuja competência é do INCRA (crédito, educação, saúde, infraestrutura). Quando recebem a proteção por via de política ambiental, a Norma de Execução n.º 69 (INCRA, 2008) conferiu ao INCRA a possibilidade de reconhecer as RESEX como projeto de assentamento, conforme será discutido mais à frente⁵.

No caso tanto das unidades de conservação quanto dos assentamentos aqui tratados, o domínio da área será sempre da União e a posse será das comunidades extrativistas tradicionais. Essa propriedade e essa posse são distintas da civil, pois referida propriedade nunca será plena, porque a União jamais poderá usar, gozar nem dispor dela; a posse, por sua vez, não será exercida, não de forma exclusiva, mas coletivamente⁶.

Além disso, previu-se também o contrato de direito real de uso. Porém, se o contrato de direito real de uso for celebrado entre o Poder Público e as comunidades extrativistas tradicionais, ele não deve ser interpretado com base no direito administrativo. Esse instrumento precisará ser interpretado com base na Constituição Federal de 1988 e nas normas de direito ambiental. Por isso, considera-se que houve a inserção de um novo instrumento – “o contrato de direito real de uso coletivo”, como passamos a denominá-lo.

Sabe-se que os territórios ocupados pelas comunidades extrativistas tradicionais aqui estudadas são de propriedade da União, conforme regulamentação acima analisada. A propriedade de tais bens corresponde ao ente federal, mas são bens públicos de natureza *sui generis*, porquanto, mesmo que o direito de propriedade seja da União, a posse será sempre das comunidades, por tratar-se de bem ambiental cultural. Nesse caso, trata-se de bem inalienável e indisponível. É nesse contexto especial, em que a propriedade é da União e a posse coletiva é exercida por essas comunidades, que se deve entender o contrato de direito real de uso coletivo (CDRUC).

Ressalte-se que CDRUC possui características próprias, são elas: a) só poderá ser firmado entre a Administração Pública e as comunidades extrativistas tradicionais, pois são territórios tradicionais; b) será sempre por prazo indeterminado (perpétuo); além disso, sendo perpétuo o direito, afasta-se a incidência de outras normas, como as relativas à sua extinção; c) trata-se de direito coletivo, e não individual de cada

⁵ Inicialmente o embasamento legal estava em: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (INCRA, 1999).

⁶ O que Benatti denomina “posse agroecológica” (BENATTI, 2003, p. 11.).

comunitário; d) sua transmissão dá-se pela tradição; e) o direito ao território incide sobre toda a universalidade dos bens que formam os territórios tradicionais, o que inclui o solo⁷, a fauna e a flora; e f) é gratuito.

Portanto, trata-se de contrato firmado entre o Poder Público e as comunidades extrativistas tradicionais, o qual reconhece a essas o direito de posse coletiva em territórios tradicionais, objetivando sua preservação e os meios para que possam alcançar seu desenvolvimento físico, econômico e cultural. Em outras palavras, o CDRUC aqui cunhado consiste em um instrumento capaz de assegurar o acesso das comunidades extrativistas tradicionais aos seus territórios.

Destarte, mais uma vez, confirma-se a necessidade de sintonia entre os instrumentos criados para dar suporte ao acesso aos territórios por parte de povos e comunidades com os direitos coletivos inseridos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nesse caso, ainda que a lei indique o CDRU a ser utilizado, para ser aplicado, ele precisará levar em conta o direito coletivo, daí a denominação de CDRUC.

Verifica-se que houve a criação de um instituto e de três instrumentos como forma de reconhecer o acesso das comunidades extrativistas tradicionais aos territórios: a posse coletiva, as unidades de conservação (RESEX, RDS e FLONA), e os assentamentos agroextrativistas (PAE) e o CDRUC.

Infere-se que a criação de unidades de conservação nas categorias de RESEX, RDS e FLONA e do PAE revolucionou o sistema jurídico, porque deixou a propriedade para a União e a posse para as comunidades extrativistas tradicionais. Porém, ainda que a União tenha o direito de propriedade dessas áreas, sustenta-se que ela não poderá usar, gozar, nem dispor delas, só poderá reivindicá-las de quem as detiver injustamente. Além do mais, está obrigada a destinar referidas áreas para o uso e o gozo das comunidades extrativistas tradicionais, por meio da posse coletiva. Logo, referidas áreas tornaram-se indisponíveis, por se tratar de territórios tradicionais.

2.3.2. Procedimentos administrativos de reconhecimento dos territórios tradicionais das comunidades extrativistas tradicionais

2.3.2.1. Unidades de conservação como reconhecimento do acesso de comunidades extrativistas tradicionais aos territórios

A regularização fundiária por meio da criação de unidades de conservação exige um procedimento administrativo. Atualmente esse procedimento encontra-se regulamentado pela Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000), pelo Decreto n.º 4.340/2002 (BRASIL, 2002b)

⁷

Com exceção apenas dos bens de dominialidade da União.

e, no caso específico das RESEX e das RDS, pela Instrução Normativa do ICMBio n.º 3, de 18 de setembro de 2007 (ICMBio, 2007).

De acordo com o art. 4.º desta Instrução Normativa/ICMBio (ICMBio, 2007), o procedimento para a criação das unidades de conservação poderá ser iniciado a requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas das comunidades tradicionais. O art. 22, § 2.º, da Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000) também exige a elaboração de estudos técnicos e a consulta pública como fase preliminar para a criação das unidades de conservação.

O estudo técnico ficará sob a responsabilidade do ICMBio, se a unidade a ser criada for federal, ou sob a responsabilidade do órgão ambiental estadual, se a unidade a ser criada for estadual, e do órgão municipal se a criação se der pelo município. As consultas públicas também serão conduzidas pelos referidos órgãos e têm como objetivo subsidiá-los quanto à definição da localização da unidade, bem como da dimensão e dos limites mais adequados.

No que se refere à consulta, o Decreto n.º 4.340/2002 (BRASIL, 2002b) não exigiu uma forma específica para sua realização, apenas dispõe que poderá ser feita por meio de reuniões públicas, ou de outras formas. Exigiu-se ainda que o órgão indique, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da referida unidade.

A Instrução Normativa/ICMBio n.º 3, de 2007, trouxe mais detalhes referentes às consultas públicas. Em seu art. 13 e incisos, são feitas as seguintes exigências: os estudos e o mapa da proposta de criação da RESEX ou da RDS devem ficar disponíveis na unidade do ICMBio mais próxima; a população tradicional envolvida deve ser ouvida, apresentando-se e debatendo-se os resultados dos estudos e formalizando-se o aceite da comunidade para fazer parte da Unidade; uma ou mais reuniões públicas abertas devem ser realizadas para apresentar os estudos e a proposta de limites para a Unidade, sem caráter deliberativo, devendo ser convidados formalmente órgãos e instituições públicas locais, municipais, estaduais e federais envolvidas na gestão ambiental e fundiária da área e entidades não governamentais e organizações da sociedade civil pertinentes; deve ser feita consulta formal, por meio de ofício, aos órgãos pertinentes responsáveis pela situação fundiária da área.

Referida Instrução Normativa exige ainda que o processo de consulta pública seja documentado em todas as suas etapas, por meio de lista de presença e de ata das reuniões, podendo ser registrado, complementarmente, por meio de gravação sonora ou visual, e ainda por registro fotográfico.

A criação das unidades de conservação só poderá ser aprovada após a realização dos referidos estudos e consultas⁸. Uma vez criadas, deverá ser consolidado o cadastro da

⁸ As estações ecológicas e as reservas biológicas não passam pelo processo de consulta pública, conforme o parágrafo 4.º do art. 22 da Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

população tradicional, que conterà os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, entre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos (BRASIL, 2000).

Em seguida, será iniciada a formação do Conselho Deliberativo a ser presidido pelo ICMBio e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, segundo se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade, conforme previsão dos arts. 18, § 2.º, e 20, § 4.º, da Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

Depois será elaborado o Plano de Manejo (PM). Paralelamente, o ICMBio implementará as ações de proteção, a identificação de limites, a sinalização e a regularização fundiária da Unidade.

Para uma RESEX ou uma RDS, o art. 23 da Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000) informa que a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento dessa lei. No caso, o contrato será o de direito real de uso coletivo, como discutido alhures.

No que tange à FLONA, a Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000), em seu art. 18, garante a permanência das comunidades tradicionais residentes no local antes de sua criação. Estabeleceu ainda que essas comunidades estejam em conformidade com o disposto em regulamento e no PM da unidade. Contudo, não indicou qual instrumento deverá ser utilizado. Entende-se que as comunidades tradicionais em FLONA deverão receber o mesmo tratamento previsto para as comunidades que se beneficiam das RESEX e das RDS, ou seja, haverá um CDRUC.

Com base no cadastro da população tradicional beneficiária e no Plano de Utilização, o ICMBio deverá firmar um Termo de Compromisso com as famílias que receberão a concessão do direito real de uso coletivo. Tanto esse Termo quanto o cadastro servirão de base para a comprovação da relação e dos direitos da população tradicional com a Unidade, enquanto não for outorgada a CDRUC (BRASIL, 2000), para fins de crédito e outros benefícios.

Verificamos que esse Termo de Compromisso é uma versão atual da Carta de Anuência, prevista para ser concedida no passado pelo IBAMA aos moradores devidamente cadastrados, e teria efeito junto aos agentes financeiros, portanto, com o objetivo similar ao Termo de Compromisso que está sendo proposto pelo ICMBio, ou seja, enquanto não se firma o CDRUC, a anuência possibilitará as operações de crédito junto aos bancos. Para isso, existiam duas condições: a aprovação prévia pelo IBAMA do plano de utilização e o cadastro dos moradores.

Observa-se que o CDRUC deverá estar de acordo com o PM da unidade. Nesse caso, para que o contrato seja firmado, é imprescindível que o PM já tenha sido elaborado.

O Poder Público firma esse contrato, a fim de garantir o acesso aos territórios por parte das comunidades extrativistas tradicionais.

Trata-se de um arranjo jurídico complexo, porque exige, além da lei ou do decreto criando a unidade, o CDRUC com uma associação, o qual deve estar de acordo com o PM da unidade.

Em suma, o legislador necessitou desvencilhar-se dos modelos tradicionais e criou novos arranjos jurídicos *sui generis*, pelos quais a propriedade das RESEX e das RDS será sempre da União e a posse⁹, das populações tradicionais. Além da criação das unidades, o instrumento jurídico utilizado para permitir esse acesso, de forma preliminar, foi o Termo de Compromisso com base no plano de utilização, até a aprovação do PM, que permitirá ao ICMBio firmar o CDRUC com uma associação que represente as comunidades extrativistas tradicionais.

2.3.2.2. Assentamentos agroextrativistas como reconhecimento do acesso de comunidades extrativistas tradicionais aos territórios

A responsabilidade pelo reconhecimento dos territórios tradicionais na forma de PAE pertence ao INCRA. Os procedimentos administrativos compreendem três fases: criação, implantação e consolidação.

Na fase da criação, é necessária a seleção da área, que poderá ser feita tanto por iniciativa do INCRA, quanto por pleito de uma entidade organizada da área. Caso a iniciativa seja do INCRA, o órgão deverá consultar as comunidades tradicionais quanto ao seu interesse na implantação do PAE. Em sendo da comunidade tradicional a iniciativa, ela deverá anexar a ata da reunião que orientou o pleito. Uma vez aprovada a seleção, será necessária a obtenção da área pelo INCRA. Logo em seguida, são tomadas as medidas necessárias para sua aquisição.

O procedimento de criação dos projetos de assentamentos de reforma agrária inclui a exigência do licenciamento ambiental. Trata-se de instrumento da política nacional de meio ambiente que permite ao Poder Público intervir previamente no desenvolvimento de obras, planos, programas e atividades que utilizam recursos naturais ou têm potencial poluidor, exigindo a previsão dos possíveis impactos ambientais e a criação de condições para minimizá-los.

Esse procedimento, em regra geral, possui três fases: Licença Prévia (LP), que corresponde à escolha do melhor local para o empreendimento; Licença de Instalação (LI), que é a fase de implantação do empreendimento de acordo com os estudos ambientais aprovados; Licença de Operação (LO), quando o usuário começa a operar seu

⁹ Para Benatti (2003, pp. 122-125), as RESEX também são exemplos de posse agroecológica.

empreendimento. Essa última fase deverá ser renovada, trata-se da Renovação da Licença de Operação (RLO).

Consoante Milaré (2007, pp. 433-434), o licenciamento ambiental poderá ser ordinário ou especial. O ordinário dispõe de procedimentos gerais a serem seguidos, conforme previsto acima. O especial surgiu para atender a determinados empreendimentos dotados de características específicas, ligadas, por exemplo, ao porte, à natureza, à localização e à dinâmica de exploração.

No caso, o licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos rurais é considerado especial. Seus procedimentos encontravam-se previstos na Resolução n.º 387/2006 do CONAMA (CONAMA, 2006) revogada recentemente pela Resolução n.º 458/2013 do CONAMA (CONAMA, 2013). Aquela previa duas fases para esse tipo de licenciamento: a primeira é a LP; a segunda condensou a LI e a LO, transformando-as na Licença de Instalação e Operação (LIO); e também trazia previsão específica para povos e comunidades tradicionais, ao prever a dispensa da fase da LP, passando-se direto para a LIO, conforme o art. 9.º¹⁰.

A Resolução atual indicou que referido licenciamento será simplificado e constituído pelos órgãos ambientais apresentando apenas um Termo de Referência sem maiores especificações. Por esse motivo, ainda manteremos as explicações com base na lógica utilizada nas resoluções anteriores. Como parte desse procedimento, o INCRA está obrigado a apresentar um projeto básico ou o plano de desenvolvimento do assentamento, descrevendo todas as atividades que serão realizadas no assentamento.

Somente após esses procedimentos, o INCRA poderá criar o assentamento e, então, expedir o ato de criação por meio de portaria, dando ao projeto o nome discutido com a comunidade.

Posteriormente, virá a fase da implantação, quando será realizado o levantamento socioeconômico, o qual deverá ser feito em parceria com organizações governamentais e não governamentais e representantes das comunidades.

Nessa fase, será elaborado o cadastro que, além de identificar e quantificar os ocupantes do assentamento, traçará seu perfil e servirá como inscrição dos candidatos. Para a seleção dos assentados, o principal critério classificatório será a tradição na atividade do extrativismo ou agroextrativista, e a ocupação da terra. Após, cadastrado e selecionado, o candidato pode considerar-se efetivamente assentado.

Ainda na fase de implantação, será feita a demarcação do perímetro, imprescindível para a concessão de uso¹¹, uma vez que define exatamente a área, facilita a definição do

¹⁰ "Para os Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária a serem criados em áreas ocupadas por populações tradicionais, em que estas sejam as únicas beneficiárias, será exigido unicamente a LIO" (CONAMA, 2006).

¹¹ Embora a regulamentação do INCRA faça referência à concessão de uso, quis referir-se ao contrato de CDRUC.

projeto ao impor limite de respeito e contribui para o planejamento e a aplicação do plano de utilização.

Por fim, a terceira e última fase – a consolidação – envolve a organização social do assentamento, compreendendo a melhoria de nível organizacional, a contribuição na implantação da verticalização da produção e o direito à obtenção da concessão de direito real de uso coletivo, além do plano de utilização¹².

Em seguida, o INCRA será obrigado a garantir a posse e o uso das áreas ocupadas por comunidades tradicionais por meio de CDRUC, a ser firmado com a associação que as representar. A União manterá o domínio da área, nesse caso, a terra sempre será pública, mas seu uso será garantido às populações tradicionais agroextrativistas.

Ao analisar esses procedimentos, dois aspectos chamam a atenção. O primeiro é que até a presente data não se tem conhecimento de nenhum CDRUC firmado pelo INCRA com as comunidades extrativistas tradicionais localizadas em PAE. Apenas por informações verbais¹³ sabe-se que está sendo elaborado o primeiro CDRU, que será firmado entre o INCRA e a associação do PAE Juruti Velho, no município de Santarém-PA.

Houve parecer da procuradoria do INCRA de Santarém indicando a necessidade de elaborar esse contrato não com base do Código Civil, pois ele terá características distintas daquele. O parecer teria seguido para Brasília e aguarda por manifestação. Pelo fato de ser o primeiro contrato e de regular relações coletivas, tem demandado um tempo maior por parte dos profissionais da área do direito e dos demais profissionais.

O segundo aspecto observado é que o procedimento adotado pelo INCRA em relação às comunidades extrativistas localizadas em PAE não condiz com as garantias constitucionais, que reconhecem, para essas comunidades, o direito à cultura e conseqüentemente aos seus territórios. O processo utilizado pelo INCRA vale-se da política de assentamentos tradicionais, contudo, como essas comunidades já estavam na área, bastaria que o INCRA reconhecesse seu direito ao território.

Além disso, a criação de assentamento exige o licenciamento ambiental por parte do INCRA. Nesse caso, é totalmente dispensável quando se tratar de reconhecimento do direito ao território, porque as comunidades já estão na área há anos precisando apenas que o Poder Público declare seu direito. Quanto ao licenciamento ambiental, esse será exigido das comunidades quando elas desenvolverem atividades que utilizem recursos naturais ou tenham potencial poluidor e dessas atividades venham a resultar a comercialização desses produtos. Caso contrário, não há falar em licenciamento ambiental como parte do procedimento de reconhecimento de territórios de comunidades extrativistas tradicionais.

¹² “[...] regulamento feito pelos moradores e aprovado pelo INCRA para a devida utilização da área, cabendo ao INCRA legitimá-lo para que tenha sustentabilidade jurídica” (INCRA, 1996c, p. 11).

¹³ Dilton Tapajós. Entrevista concedida a Syglea Rejane Magalhães Lopes, Belém, junho de 2009.

Quando esses assentamentos se derem em área de várzea, conforme analisado alhures, a SPU deverá autorizar o uso da área e essa autorização poderá ser convertida em CDRU. Porém, são instrumentos inconstitucionais, uma vez que a Constituição de 1988 garantiu às comunidades extrativistas tradicionais o acesso ao território.

Verifica-se, portanto, que os instrumentos inseridos por meio da Portaria n.º 100 da SPU não garantem o acesso ao território e, ainda por cima, são precários, porquanto poderão, se for o caso, até serem cancelados pelo Poder Público. No caso da autorização de uso, trata-se de ato administrativo discricionário, ou seja, o Poder Público concederá conforme critérios de oportunidade, conveniência, justiça e equidade. Portanto, referida portaria é flagrantemente inconstitucional.

Por fim, como referidas áreas podem ser reconhecidas também pelo Estado, citamos o Estado do Pará como exemplo, onde o ITERPA regulamentou o acesso a terras públicas estaduais por meio de Projetos Estaduais de Assentamento Agroextrativistas (PEAEX), que reconhecem o acesso ao território (PARÁ, 2007) para povos e comunidades tradicionais que vivem em terras públicas estaduais.

3. Análise comparativa das normas jurídicas que permitem o reconhecimento aos territórios por parte de povos e comunidades tradicionais

3.1. Características gerais das normas de reconhecimento ao território por parte de povos e comunidades tradicionais

Consideramos como gerais as características comuns apresentadas nas normas referentes ao reconhecimento ao território por parte de povos e comunidades tradicionais aqui abordados: a base da proteção é o direito à cultura; as normas referem-se à proteção de direitos coletivos; a natureza jurídica dos institutos utilizados é coletiva.

A base da proteção de todos os povos e comunidades tradicionais é a mesma: é o direito à cultura, segundo o qual o direito ao território deverá obrigatoriamente ser reconhecido pelo Poder Público; caso contrário, o direito à cultura não estará sendo preservado. O reconhecimento por parte do Poder Público do direito ao território não implica o direito ao domínio, mas sim à posse. Esse último é considerado um instituto imprescindível, com características *sui generis*, porquanto a posse nesses territórios só poderá ser assegurada a povos e comunidades tradicionais e sempre de forma coletiva.

Portanto, com exceção das comunidades remanescentes de quilombos, todas as demais categorias por nós estudadas não dispõem do domínio, dispõem somente da posse. A posse é imprescindível para garantir o acesso aos territórios. Contudo, verificamos

que esse instituto serve para garantir o direito ao território, por parte das comunidades extrativistas tradicionais.

Mesmo as comunidades remanescentes de quilombos, que têm o direito de propriedade, não poderão dispor do bem. Logo, a propriedade não será plena. Dessa forma, o legislador objetivou garantir a proteção do bem maior – a cultura. A propriedade foi garantida para que se mantenham os territórios tradicionais dos quilombolas e neles eles possam reproduzir-se econômica, social e culturalmente.

É importante ressaltar que, se o Poder Público manteve a propriedade das áreas dos povos indígenas e das comunidades extrativistas tradicionais, esse domínio também é limitado, pois, além de não poder usar e gozar dessas áreas, o Poder Público tampouco poderá dispor delas. Essas áreas só poderão ser reconhecidas como territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Verifica-se, portanto, que os territórios tradicionais foram retirados do mercado. Inexiste qualquer possibilidade de negociação em relação a eles, ou seja, nem o Poder Público nem os povos e comunidades tradicionais poderão dispor desses territórios. O uso e o gozo desses territórios serão sempre assegurados aos povos e comunidades tradicionais, porquanto são imprescindíveis à manutenção do pluralismo cultural.

Para garantir o acesso aos territórios por parte de povos e comunidades tradicionais, foi necessário criar novos institutos jurídicos¹⁴: para os índios, o direito originário e a posse permanente; para as comunidades remanescentes de quilombos, o direito à propriedade comum; para as comunidades extrativistas tradicionais, a posse coletiva e o contrato de direito real de uso coletivo.

Todos esses institutos são novos, pois, ainda que existam institutos similares no direito privado, com eles não se confundem. Para que esses institutos possam ser implementados, precisam ser normatizados com base nos direitos coletivos.

No que diz respeito às comunidades extrativistas tradicionais, verificamos que os PAE estão incorrendo em erro, porquanto submetem as comunidades extrativistas tradicionais ao processo de reforma agrária tradicional, à semelhança do se fez inicialmente para as comunidades remanescentes de quilombos.

Verifica-se que as comunidades remanescentes de quilombos atualmente têm o reconhecimento de seus territórios realizado pelo INCRA, que em momento algum submete esse reconhecimento ao licenciamento ambiental, uma vez que se trata, não da criação de projetos de assentamento tradicionais, mas do reconhecimento do direito à propriedade ou territorialidade.

¹⁴ Embora os referentes aos povos indígenas já existissem, diz-se que são novos porque deixaram para trás a política de integração nacional, sendo hoje vistos de forma diferente.

3.2. Características particulares dos institutos jurídicos que garantem o reconhecimento ao território por parte de povos e comunidades tradicionais

A comparação dos institutos jurídicos que garantem o reconhecimento das categorias de povos e comunidades tradicionais estudadas ao território permite identificar as características particulares desses institutos.

Assim, os povos indígenas e as comunidades extrativistas tradicionais nunca terão a dominialidade dos territórios que ocupam; ela sempre pertencerá à União. Além disso, o direito de propriedade em relação a esses territórios não inclui a disponibilidade, portanto esses territórios são bens fora do mercado.

Apesar das semelhanças existentes, povos indígenas e comunidades extrativistas diferem em relação aos institutos jurídicos que resguardam seus direitos. Os povos indígenas têm o direito ao território garantido por meio do direito originário que lhes garante a posse permanente, enquanto as comunidades extrativistas tradicionais dispõem de quatro formas para o acesso ao território: RESEX, RDS, PAE e FLONA. Essa, desde que as comunidades já estiverem presentes antes da sua criação.

Por outro lado, os povos indígenas têm direito à posse permanente, mas nunca terão direito à dominialidade, que sempre será da União; já as comunidades remanescentes de quilombos têm direito ao domínio e à posse. Entretanto, nem os povos indígenas, nem as comunidades remanescentes de quilombos poderão dispor de suas áreas: para os povos indígenas, a indisponibilidade deve-se ao fato de as áreas serem de domínio da União e de posse permanente do povo indígena que lá se encontra; para as comunidades remanescentes de quilombos, a indisponibilidade resulta do fato de tratar-se de título concedido à associação que representa a coletividade, considerado como pró-indiviso e inalienável¹⁵.

Chega-se a essa conclusão com base na leitura do art. 68 do ADCT, porquanto ele faz referência a comunidades remanescentes de quilombos. Além disso, desejava-se permitir que essas comunidades se desenvolvessem econômica, social e culturalmente. Nesse caso, não poderia ser concedido título a um indivíduo, o título deve ser concedido à coletividade, que tem seus modos de criar, fazer e viver reconhecidos pela Constituição de 1988¹⁶. Porém, só hoje há clareza quanto a esses aspectos, antes difíceis de serem assimilados, pois se estava saindo do raciocínio privado para exercitar novos direitos – os coletivos, até então desconhecidos.

¹⁵ ANDRADE e TRECCANI (1999, p. 622) informam que a entrega do título a uma associação que representa os quilombolas foi a maneira encontrada para garantir a emissão do título coletivamente, uma vez que as comunidades não possuem personalidade jurídica. Porém, dizem que nem sempre foi assim, houve necessidade de um grande esforço para convencer os técnicos do INCRA da possibilidade dessa titulação coletiva.

¹⁶ No mesmo sentido, SUNDFELD (2002, p. 81): "[...] A emissão do título de forma coletiva permite às comunidades quilombolas manter a forma pela qual exploram a terra e também a maneira pela qual estão organizadas. Tal preservação dos valores culturais e organizacionais do grupo é necessária, e se impõe pela importância com que tal tema é tratado em nossa Constituição Federal".

Ao se compararem os quilombolas com as comunidades extrativistas tradicionais, verifica-se que seu direito ao território é resguardado por institutos distintos: o dos quilombolas é resguardado pelo direito de propriedade comum; o das comunidades extrativistas tradicionais, pela criação de unidades de conservação (RESEX, RDS, FLONA) ou pela criação de PAE. No caso dos quilombolas, há transferência de domínio e posse, enquanto para os extrativistas há apenas a posse.

Todavia, tanto os territórios dos quilombolas quanto os das comunidades extrativistas tradicionais assemelham-se por serem propriedades que não podem ser disponibilizadas, nesse caso são bens fora do mercado. Outra semelhança: tanto o título de propriedade, no caso das comunidades quilombolas, quanto o CDRUC, no caso das comunidades extrativistas, são repassados a uma associação.

Por fim, nossa análise demonstra que há uma semelhança entre todos os institutos, independentemente da categoria: a preocupação do legislador, em todos os casos, foi garantir que as referidas áreas tenham um fim específico, e que não pode ser alterado, ou seja, as áreas devem ser usadas apenas por povos e comunidades tradicionais, objetivando o seu desenvolvimento cultural, social e econômico.

Portanto, vedou-se qualquer possibilidade de negociação em relação às áreas, que foram retiradas do mercado. Dessa forma, ainda que a Constituição Federal só tenha garantido o direito de propriedade comum aos quilombolas, há institutos de importância similar para as demais categorias estudadas, porquanto também as terras que ocupam foram retiradas do mercado. Sendo o domínio conferido à União, ela também estará obrigada a cuidar desse patrimônio, que ao mesmo tempo é seu (público), dos povos e comunidades tradicionais (coletivo *stricto sensu*) e de toda a humanidade (difuso).

3.3. Semelhanças nos procedimentos administrativos de reconhecimento dos territórios tradicionais

Os procedimentos administrativos de reconhecimento dos territórios de povos e comunidades tradicionais também se assemelham. Os procedimentos podem iniciar por ofício ou a pedido dos interessados¹⁷. Envolvem estudos para subsidiar a identificação, a delimitação e a demarcação. Contudo, apenas para os povos indígenas e quilombolas, exige-se que esses estudos sejam realizados com a participação de antropólogos.

Todos, com exceção dos povos indígenas, devem ser registrados em um cadastro. Para os quilombolas, essa exigência faz parte dos procedimentos iniciais de reconhecimento dos territórios, o que fere frontalmente a Convenção n.º 169 da OIT, que reconhece para

¹⁷ Ainda que não haja, em relação aos povos indígenas, uma referência explícita a essa possibilidade, entendemos que os índios também poderão provocar esse processo.

os povos e comunidades tradicionais o direito ao autorreconhecimento, e fere também o Decreto n.º 4.887/2003, que não exige esse registro para poder realizar o processo de reconhecimento desses territórios.

Quanto às comunidades extrativistas tradicionais, protegidas por meio da criação de unidades de conservação, o registro deveria ser feito logo após sua criação, com base nesse cadastro e no Plano de Utilização. Esses documentos são previstos para serem usados pelo ICMBio para firmar um termo de compromisso com as famílias que receberão a concessão do direito real de uso coletivo. Para as comunidades extrativistas tradicionais protegidas por meio da criação de projetos de assentamento, o cadastro é elaborado na fase da identificação.

Para todos, com exceção dos povos indígenas, foram previstas formalidades como títulos de propriedade e Contrato de Direito Real de Uso Coletivo, que será entregue e firmado com associações que representem os grupos, havendo necessidade de registrar em cartório esses documentos.

Conclusão

Ao término de nossa análise, constatamos haver necessidade de ajustes para que as normas relativas ao acesso de povos e comunidades tradicionais ao território possam de fato beneficiá-los.

Podemos afirmar que os principais fatores que dificultam a aplicação dessas normas são: a) não há clareza em relação ao bem ambiental cultural considerado como parte do patrimônio ambiental nacional; b) o fundamento do acesso ao território e aos bens ambientais está no direito coletivo; e c) houve a inserção do direito à territorialidade desassociado do direito de propriedade.

Sobre a falta de clareza em relação ao bem ambiental cultural considerado como parte do patrimônio ambiental nacional, observamos que o fundamento da proteção de povos e comunidades tradicionais passou a ser o direito ambiental, mais precisamente o direito à cultura. Essa proteção possui duas camadas: a primeira garante a esses povos o respeito às suas manifestações e aos seus modos de criar, fazer e viver; a segunda incluiu-os como parte do patrimônio ambiental nacional. Portanto, são protegidos coletiva e difusamente. A aquisição do *status* de patrimônio ambiental nacional e bem ambiental cultural garantiu-lhes o acesso aos territórios tradicionais, bem como passou a exigir um tratamento diferenciado em relação ao acesso aos bens ambientais localizados em seus territórios.

Referente ao fundamento do reconhecimento ao território, houve uma mudança de paradigma do direito privado para o direito coletivo. Portanto, as novas relações jurídicas tomaram por base sujeitos determinados, ligados juridicamente a um bem indivisível. Isso provocou resistência por parte dos ortodoxos, que sempre tiveram dificuldade de conceber o

direito sem individualizar seus sujeitos e de lidar com bens que não podem ser apropriados com exclusividade.

O ordenamento jurídico no passado era desenhado para atender a sujeitos individuais, com bens divisíveis. Porém, tanto os institutos de acesso aos territórios (posse permanente, propriedade comum e posse coletiva) quanto os instrumentos que garantem aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos bens ambientais localizados nesses territórios (usufruto indígena, titulação definitiva coletiva e contrato de direito real de uso coletivo) fundamentam-se no direito coletivo.

Daí decorre parte das dificuldades para aplicar as normas aqui analisadas e até para regulamentá-las. Por exemplo, até se chegar à compreensão de que a propriedade das comunidades remanescentes de quilombos deveria receber um único título, passaram-se muitos anos. Da mesma forma, as comunidades extrativistas tradicionais ainda não conseguiram firmar os contratos de direito real de uso coletivo.

Quanto à inserção do direito à territorialidade, verificamos que povos e comunidades tradicionais têm direito ao território, mas a forma como o Poder Público normatizou o acesso a esse território é variada. Com exceção das comunidades remanescentes de quilombos, que têm direito à propriedade, as demais categorias têm direito à posse, seja ela permanente, como é o caso dos povos indígenas, seja ela coletiva, no caso das comunidades extrativistas tradicionais.

Portanto, existem três institutos que garantem aos povos e comunidades tradicionais o acesso ao território: posse permanente, propriedade comum e posse coletiva. Os dois primeiros encontram-se na Constituição Federal de 1988, e o último, em leis infraconstitucionais. Mas a fundamentação de todos está no direito à cultura, que garante aos povos e comunidades tradicionais o direito às suas manifestações, bem como aos seus modos de criar, fazer e viver.

Com base no direito à cultura, esses atores passaram a ter garantido o direito ao território. Nesse caso, outro aspecto relevante é o fato de que os institutos estão relacionados, não à propriedade, mas aos territórios. Além disso, o acesso aos territórios é feito por meio da posse. Portanto, para povos e comunidades tradicionais, o direito de propriedade não é relevante; é relevante o direito ao território e o direito à posse, dos quais as comunidades são dependentes, sem eles não há como garantir o direito à cultura.

Verifica-se, portanto, que é o direito à cultura que garante aos povos e comunidades tradicionais o direito ao território. Todos os territórios tradicionais são bens fora do mercado, o que evita que eles tenham valor de troca, ficando preservados enquanto meio para o desenvolvimento econômico, social e cultural dos povos e comunidades tradicionais. Logo, têm um fim a atender – povos e comunidades tradicionais.

A natureza jurídica dos territórios tradicionais pode variar. Quando considerados como parte do patrimônio ambiental nacional, sua natureza é difusa; porém, quando considerados como bens ambientais naturais e/ou culturais, sua natureza será coletiva.

Os institutos de acesso aos territórios por parte de povos e comunidades tradicionais, embora normatizados e regulamentados, ainda estão longe de atender a demanda. São procedimentos complexos de identificação, delimitação, demarcação e formalização, para os quais se exigem recursos e pessoal qualificado, além, é claro, de vontade política.

O processo de reconhecimento do direito de povos e comunidades tradicionais aos territórios limita-se a identificar, delimitar e demarcar esses territórios. Uma exceção diz respeito à criação de assentamentos pelo INCRA. Com efeito, no caso dos PAE, esse processo está exigindo o licenciamento ambiental.

No que se refere aos procedimentos de reconhecimento dos territórios tradicionais, constatou-se que o procedimento aplicável às comunidades extrativistas tradicionais, cujo reconhecimento tem-se dado por via de RESEX e RDS, tem sido interrompido após a criação das reservas, porque o Poder Público tem dificuldades para elaborar o plano de manejo.

No caso dos quilombolas, um aspecto crítico é a exigência do cadastro às comunidades na FCP, como parte preliminar do processo de reconhecimento. Esse cadastro é considerado inconstitucional, pelo fato de que esses povos têm direito ao autorreconhecimento.

Ainda em relação aos procedimentos de reconhecimento, verificamos que todas as categorias, com exceção das comunidades extrativistas tradicionais, necessitam de laudo antropológico como parte do processo de identificação. Um profissional competente deve realizar os estudos referentes às comunidades que embasarão esse processo; outros profissionais não estão habilitados para realizar esse tipo de trabalho. Consequentemente, pode haver prejuízo para os extrativistas.

Além disso, há resistência à aceitação do direito das minorias; afinal de contas, aceitar significa “imobilizar” uma parte de “patrimônios”, que deixarão de circular no mercado. A ideia aqui foi retirar o bem do mercado, para assegurar a sua proteção.

Há necessidade de uma forte reflexão sobre o direito de propriedade nesses territórios. O reconhecimento desses territórios está garantido constitucionalmente em razão da obrigação de respeito aos modos de criar, fazer e viver dos povos e comunidades tradicionais. Trata-se de direitos coletivos: os sujeitos são grupos claramente definidos e ligados, por relações jurídicas, a bens que não serão divididos e, ao mesmo tempo, difusos porque protegidos como parte do patrimônio ambiental nacional – o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

- ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth. **Julgados da terra**: cadeia de apropriação e atores sociais em conflitos na ilha de Colares, Pará. Belém: UFPA, 2004, p. 201.
- ANDRADE, Lúcia; TRECCANI, Girolamo. Terras de quilombo. In: LARANJEIRA, Raymundo (Org.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999. pp. 593-656.
- ALLEGRETTI, Mary Helena. **A construção social de políticas ambientais**: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. 2002. 827 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Gestão e Política Social) – Centro de Desenvolvimento Sustentável de Brasília, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. In: CASTRO, Edna Maria Ramos de; Hébette, Jean (Org.). **Na trilha dos grandes projetos**. Belém: NAEA, UFPA, 1989. pp. 163-196.
- _____. **Terras de quilombo, terras indígenas, ‘babaçuais livres’, ‘castanhais do povo’, faixinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.
- BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003.
- BRAGA, Claudio Rodrigues. Mesa 2: Os procedimentos efetuados pelos órgãos públicos envolvidos com a titulação das terras de quilombos no município de Ubatuba. In: Leinad Ayer de (Org.). **Quilombos**: a hora e a vez dos sobreviventes. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Decreto n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 jan. 1990b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/Antigos/D98897.htm >. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm >. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 ago. 2002b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm >. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm >. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 fev. 2007a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm >. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm >. Acesso em: 22 set. 2013.

- _____. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990a. Retificado em: 10 jan. 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Lei n.º 11.481, de 31 de maio 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 maio 2007b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.
- _____. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Usufruto exclusivo das terras indígenas: natureza jurídica, alcance e objeto. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1640, 28 dez. 2007. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/10804/usufruto-exclusivo-das-terras-indigenas>>. Acesso em: 22 set. 2013
- CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução n.º 387, de 27 de dezembro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res38706.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2013.
- _____. Resolução n.º 458, de 16 de julho de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=696>>. Acesso em: 22 set. 2013.
- DIEGUES, Antonio Carlos. **Água e cultura nas populações tradicionais brasileiras**. Trabalho apresentado no I Encontro Internacional: Governança da Água, São Paulo, nov. 2007. Disponível em: < <http://nupaub.ffch.usp.br/sites/nupaub.ffch.usp.br/files/color/simbolagua.pdf> >. Acesso em: 22 set. 2013.
- DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana; MOREIRA, André de Castro C. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (Brasil). Portaria n.º 693, de 19 de julho de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jul. 2000. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/ultimas/boletins/boletins_2000/pdf/sep12-14pp.PDF>. Acesso em: 23 set. 2013.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa n.º 3, de 18 de setembro de 2007. **Diário Oficial [da]**

- República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 2007. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in032007.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2013.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.
Planos de Manejo: uso sustentável. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planos-de-manejo.html>>. Acesso em: 22 set. 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 1987.
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 1996a.
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 1996b.
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Brasil).
Portaria n.º 627, de 30 de julho de 1987. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/legislacao/0976303126.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2009.
- _____. Portaria n.º 268, de 23 de outubro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 out. 1996b. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/legislacao/0976403127.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2009.
- _____. Portaria n.º 269, de 23 de outubro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 out. 1996c. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/legislacao/0976503128.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2009.
- _____. Norma de Execução n.º 69, de 12 março de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2008b. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/html/leis/page.aspx?LeiID=159>>. Acesso em: 10 jun. 2009.
- KASBURG, Carola; GRAMKOW, Márcia Maria (Org.). **Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria**. Brasília, DF: FUNAI; PPTAL; GTZ, 1999.
- LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília, DF, 2002 (Série Antropologia, n. 322). Disponível em: <http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/PaulLittle__1.pdf>. Acesso em: 23 set. 2013.
- MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SANTILLI, Juliana. A proteção jurídica às terras indígena e a seus recursos naturais. In: SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 1999.
- SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Comunidades quilombolas: direito à terra**. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares; MinC; Editorial Abaré, 2002. TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Programa Raízes, 2006.

Syglea Rejane Magalhães Lopes

Doutora em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará - UFPA, e mestre em Instituições Jurídicas e Sociais da Amazônia - Direito Ambiental. Professora de Direito Ambiental e Relações Jurídicas e Sociais da Amazônia e Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Ideal (FACI).

syglea@gmail.com