

**TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E MINERAÇÃO: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO PRÉVIO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL****MAROONS' TERRITORIES AND MINING: CRITICAL REFLECTIONS ON THE RIGHT TO CONSULTATION AND PRIOR CONSENT OF MAROONS COMMUNITIES IN ENVIRONMENTAL LICENSING PROCESSES****Matheus de Mendonça Gonçalves Leite<sup>1</sup>****Resumo**

Este artigo expõe o resultado das pesquisas realizadas pelo Projeto de Extensão "A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo", na prestação de assistência jurídica às comunidades quilombolas existentes no município do Serro, para a defesa de seus direitos étnicos e territoriais, no procedimento administrativo de declaração de conformidade do empreendimento minerário denominado "Projeto Serro" às leis de uso e ocupação do solo. No curso do procedimento administrativo, constatou-se que a área de influência direta do empreendimento minerário se sobrepõe ao território da comunidade quilombola de Queimadas. Realizou-se pesquisa com a finalidade de construir um discurso que justifique a indispensabilidade da realização da consulta livre, prévia e informada e da obtenção do consentimento dos órgãos representativos da comunidade quilombola, como condição de validade da decisão estatal de autorização de empreendimentos minerários em territórios quilombolas. Utilizou-se a metodologia da pesquisa-ação, por meio da qual o discurso jurídico foi construído em conjunto com as lideranças quilombolas e apresentado ao Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente do Município do Serro, que declarou a desconformidade do empreendimento minerário até a realização de consulta livre, prévia e informada à comunidade quilombola de Queimadas, com obtenção de consentimento dos órgãos representativos da comunidade.

---

<sup>1</sup> Doutor em Teoria do Direito (2014) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor Adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenador de Extensão do Curso de Direito da PUC-Minas, unidade Betim. Coordenador do Projeto de Extensão "A luta por reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo". Idealizador e Colaborador do Projeto de Extensão "A inserção dos agricultores familiares e camponeses do Estado de Minas Gerais na rede de proteção social do Regime Geral de Previdência Social. E-mail: matheusleite@pucminas.br

**Palavras-chave:** Comunidades quilombolas; Direitos étnicos e territoriais; Direito à consulta; Direito ao consentimento; Empreendimentos minerários.

### **Abstract**

This article presents the results of the research-action promoted by the expansion project entitled “The fight for the recognition of the maroons remaining community’s fundamental rights”, in the provision of legal assistance to the maroons communities existing in the Serro municipality, for the defense of their ethnic and territorial rights, in the administrative procedure of declaration of compliance of the mining enterprise denominated “Project Serro” to the laws of use and occupation of the ground. During the administrative procedure, it was verified that the area of direct influence of the mining enterprise overlaps with the territory of the maroon community of Queimadas. The research was promoted with the purpose of constructing a speech that justifies the indispensability of carrying out the free, prior and informed consultation and obtaining of the consent of the representative institutions of the maroon community as a condition for the validity of the State decision to authorize mining projects in maroons’ territories. The methodology used was the action-research, whereby the legal discourse was constructed in conjunction with the maroons’ leaderships and presented to the Council for the Development of the Environment of the Municipality of Serro, which declared the mining project to be non-conforming until the free, prior and informed consultation to the maroon community of Queimadas, with obtaining consent from the representative bodies of the community.

**Keywords:** Maroons communities; Ethnic and territorial rights; Consultation Right; Consent Right; Mining enterprises.

## INTRODUÇÃO

O Projeto de Extensão “A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo”, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), presta, desde o ano de 2009, assistência jurídica às comunidades quilombolas existentes no Estado de Minas Gerais, na luta pelo reconhecimento e respeito aos seus direitos étnicos e territoriais.

No ano de 2015, o projeto de extensão prestou assistência jurídica à comunidade quilombola de Queimadas<sup>2</sup>, localizada no município do Serro<sup>3</sup>, Estado de Minas Gerais, em

---

<sup>2</sup> A comunidade quilombola de Queimadas está localizada na divisa dos municípios de Serro e Santo Antônio do Itambé, ficando a uma distância de, aproximadamente, 5 km da sede do município do Serro. A comunidade de Queimadas subdivide em cinco regiões: Cabeceira de Mumbuca, Córrego Cavalcante, Arraial de São José das Maravilhas e Córrego do Criminoso. Atualmente, a comunidade é composta por, aproximadamente, 54 famílias e 245 pessoas. A maioria dos moradores de Queimadas se dedica à exploração de atividade agropecuária, em regime de economia familiar, adotando uma forma de vida tipicamente camponesa. Esta comunidade foi reconhecida como remanescente de quilombo, por meio por meio da Portaria n.º 177, de 31 de agosto de 2012, emitida pela Fundação Cultural Palmares e publicada no Diário Oficial da União em 3 de setembro de 2012.

<sup>3</sup> O Município do Serro está localizado na região do Alto Jequitinhonha do Estado de Minas Gerais e possui uma população estimada em 21.435 pessoas, de acordo com os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017, disponível em <http://cod.ibge.gov.br/2VVP1>). A região foi colonizada no início do século XVIII, por bandeirantes (paulistas), na busca por ouro e pedras preciosas. O senador Joaquim Felício dos Santos constrói uma narrativa sobre o processo de colonização, que, por óbvio, retrata a visão dos colonizadores. Afirma o autor (1868, p. 7) que: “a fama das riquezas auríferas do Serro Frio, descobertas nos últimos anos do século XVII, atraía grande número de aventureiros de todos os pontos da capitania de Minas e de outros lugares, que corriam em busca do ouro. Vinham em corpos separados, ou companhias armadas que se chamavam *bandeiras*. Pretende-se que o nome que derão à vasta extensão de terreno, que depois constituiu uma das mais importantes comarcas da capitania, é a tradução da palavra *Ivituruy*, que na língua indígena quer dizer *montanhas frias*, em razão do aspecto montanhoso do país e da frialdade do clima. Logo se fundou um pequeno arraial debaixo da invocação de Nossa Senhora da Conceição do Serro Frio, que depois se elevou a vila do Príncipe, e é hoje a cidade do Serro”. A organização das atividades econômicas de mineração de ouro e diamante, cujo auge ocorreu em meados do século XVIII, foi baseada no modo de produção escravista. A mão-de-obra escrava era realizada, primordialmente, por negros escravizados trazidos da África para as Américas. Nesse contexto, um grande contingente de negros escravizados foi trazido para a região do Serro, para trabalharem nos leitos dos rios na extração de ouro e diamante. Os negros escravizados reproduziram seus modos de ser, nas artes, no trabalho, na culinária, na música, na língua, dentre outras manifestações culturais, adaptando-as à realidade encontrada nas Américas, por meio da constituição de inúmeras comunidades negras e quilombolas que existem ao longo de vastas regiões do município do Serro. Nesse sentido, o Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sociocultural da Comunidade Quilombola do Baú – Serro – MG (2015, p. 70), elaborada por equipe interdisciplinar de professores e alunos da PUC-Minas, com o objetivo de identificar o território da comunidade quilombola do Baú, descreve a presença africana na região do Serro, nos seguintes termos: “[...] Os escravos, no documento já citado de 1738, eram, tanto em Milho Verde, como na Comarca do Serro, em sua esmagadora maioria (94%) nascidos na África, como pode ser visto na tabela a seguir, configurando-se como resultado do tráfico transcontinental de cativos, acima discutido. Esse contingente humano provinha, do ponto de vista cultural e lingüístico, de dois grandes grupos: os sudaneses, oriundos

conflito socioambiental deflagrado por pedido de autorização de implantação de megaempreendimento minerário no interior do território da comunidade quilombola.

O conflito socioambiental teve início no dia 17 de novembro de 2014, com a apresentação de requerimento administrativo por parte da sociedade empresária “Anglo American Minério de Ferro Brasil S.A.”, dirigido à Prefeitura Municipal do Serro, em que se pleiteava a emissão de declaração de conformidade do empreendimento minerário denominado “Projeto Serro” às leis de uso e ocupação do solo, nos termos do disposto no artigo 10, § 1.º, da Resolução CONAMA n.º 237/97<sup>4</sup>.

O empreendimento minerário denominado “Projeto Serro” pretendia realizar lavra de minério de ferro, em escala de produção de 500.000 toneladas/ano, e posterior beneficiamento a seco, de acordo com o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA, Volume I, 2014, p. 13). O EIA/RIMA foi elaborado pela consultoria Arcadis logos S.A., que fora contratada pela empreendedora para a realização dos estudos ambientais necessários à solicitação de licenciamento ambiental do empreendimento minerário.

---

das regiões africanas de Daomé (Benin), Nigéria e Guiné, na África Ocidental, e os bantos, originários da África Central, geralmente de Angola, Congo e Moçambique, que, embora possuíssem uma matriz cultural e lingüística comum, na verdade, englobam centenas de subgrupos étnicos diferentes. Além dessa classificação mais geral, os africanos, no Brasil, eram identificados, em especial no século XVIII, como pertencendo a diferentes —nações, porém essa designação deve ser vista com restrições: ‘O primeiro aspecto dentro dos estudos historiográficos que deve ser salientado, é a questão sobre as etnias que compuseram o quadro mancipio de Minas, que em sua maioria, não são propriamente os grupos étnicos que migraram para o Brasil e para Minas Gerais. Assim, as etnias que aparecem na composição da população cativa das Gerais fazem referência aos portos de embarque na África e não às etnias propriamente ditas, ou aos grupos étnicos atuais (BERGARD, 1999, p.123; nota 2). Segundo Karasch, as etnias africanas no Brasil e nas Américas como um todo, identificariam a visão não africana dos grupos étnicos africanos. Dessa maneira, seriam representações, e por este prisma, eram —nações imaginadas|| —[...], onde os portugueses aplicaram o termo nação, no sentido de um povo com uma cultura comum, a mercadores judeus e a africanos escravizados, enquanto usavam gente ou gentio, bem como nação, para índios’ (2000, p.128) (Rezende, 2004, p, 2)”.

<sup>4</sup> A competência para decidir sobre o processo de licenciamento ambiental de atividades mineradoras no município do Serro é da Superintendências Regionais do Meio Ambiente do Jequitinhonha (Supram Jequitinhonha), que é um órgão colegiado vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais (SEMAD). Entretanto, a legislação ambiental exige que o empreendedor instrua o requerimento de licenciamento ambiental com inúmeros documentos, projetos e estudos ambientais, dentre os quais: a “certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes” (o artigo 10, § 1.º, da Resolução CONAMA n.º 237/97). Isso significa que, para se dar início ao processo administrativo de licenciamento ambiental, o empreendedor precisa obter a concordância do Município em que se pretende instalar o empreendimento minerário. Pois, sem a declaração de conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, o processo de licenciamento ambiental não pode, sequer, ser iniciado pelo empreendedor.

Assim, com a finalidade de atender demanda existente no mercado internacional por minério de ferro, pretendia-se instalar um grande empreendimento minerário no município do Serro, que é uma pequena cidade do interior do Estado de Minas Gerais, formada por diferentes grupos étnicos que mantêm formas de vida tradicionais, baseadas na pessoalidade das relações sociais, nos valores éticos expressivos de uma forma de vida culturalmente compartilhada e no modo próprio de apropriação dos espaços geográficos e dos recursos naturais nele disponíveis.

Dentre os grupos étnicos minoritários que vivem no município do Serro, há 5 comunidades quilombolas (Ausente, Baú, Fazenda Santa Cruz, Queimadas e Vila Nova), que foram reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), por meio da Portaria n.º 177, de 31 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012).

A expansão das atividades capitalistas e a implantação de grandes projetos de investimento desestabilizam as formas de vida de comunidades tradicionais, perturbando a estabilidade e a lógica das relações sociais, econômicas e ambientais existente nestas comunidades tradicionais, precarizando, ainda mais, os já deficientes serviços públicos existentes.

Nesse contexto, Eduardo Gudynas expõe a experiência latino-americana com a implantação de grandes empreendimentos minerários em territórios distantes dos grandes centros urbanos e em que prevalece uma lógica vital diferente das relações mercantis do capitalismo avançado. O autor afirma que:

O avanço da exploração de minério, de petróleo e das monoculturas de exportação desencadeia profundos impactos territoriais. Em muitos casos, isto representa a chegada de contingentes de operários e técnicos, e suas equipes, em áreas distantes, produzindo economias de enclaves. Isto caracteriza e reforça um processo de “desterritorialização”, no qual o Estado não assegura sua presença de forma adequada e homogênea em todo seu território, com limitações na cobertura dos direitos de cidadania ou dos serviços públicos, apesar de ativo em promover e defender estes enclaves extrativos. Enclaves deste tipo originam as mais diversas tensões territoriais, sociais e ambientais, desde os problemas de violência até os impactos ambientais ocasionados pela degradação ambiental. Ademais, estes empreendimentos exigem a criação de uma infraestrutura básica (como o IIRSA) e obras de apoio (por exemplo, hidroelétricas como as do Rio Madeira), que desencadeiam outros efeitos negativos. [...] Os enclaves extrativistas estão no centro de muitas polêmicas, em virtude de seus grandes impactos sociais e ambientais. Esses impactos agravam tanto as desigualdades locais quanto a degradação ambiental e perda de biodiversidade. A evidência empírica, que se tem acumulado nos últimos anos, é variada e contundente, e deixa claro que a situação comumente

observada é a de externalização dos efeitos sociais e ambientais (tradução nossa). (GUDYNAS, 2011, p. 82)

Isso significa que, ao se impor um tipo de desenvolvimento econômico orientado para a satisfação das demandas do mercado internacional, desestrutura-se a ordem social e as formas de vida de comunidades tradicionais existentes no interior do Estado de Minas Gerais.

A avaliação dos impactos socioambientais, que seriam gerados pela implantação de um megaempreendimento minerário na cidade do Serro, especialmente em relação aos impactos na vida das diversas comunidades e grupos étnicos formadores da sociedade serrana, foi realizada pelo Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente do Município do Serro (CODEMA).

O CODEMA<sup>5</sup> é um órgão consultivo e deliberativo, formado por representantes de diferentes setores da sociedade civil, com o propósito de propiciar ampla participação popular

---

<sup>5</sup> O Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente (CODEMA) é órgão público criado pela Lei n.º 1.816/2005, vinculado à Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Prefeitura do Serro, com competência deliberativa e consultiva sobre as questões ambientais do Município do Serro. A competência do CODEMA é definida no artigo 2º da Lei n.º 1.816/2005, nos seguintes termos: “Art. 2º Ao Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente - CODEMA - compete: I - formular as diretrizes para a política municipal do meio ambiente, inclusive para atividades prioritárias de ação do município em relação à proteção e conservação do meio ambiente local; II – Propor normas legais, procedimentos e ações, visando a defesa, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental no município, observada a legislação federal, estadual e municipal pertinente; III - exercer a ação fiscalizadora de observância às normas contidas na Lei Orgânica Municipal, na legislação a que se refere o item anterior, no código de posturas e no código de obras municipal; IV – obter e repassar informações e subsídios técnicos relativos ao desenvolvimento ambiental aos órgãos públicos, entidades públicas e privadas e a comunidade em geral; V – atuar no sentido da conscientização pública para o desenvolvimento ambiental, promovendo a educação ambiental formal e informal, com ênfase nos problemas do município; VI – subsidiar o Ministério Público no exercício de suas competências para a proteção do meio ambiente prevista na Constituição Federal de 1988; VII – solicitar aos órgãos competentes o suporte técnico complementar às ações executivas no município na área ambiental; VIII – propor a celebração de convênios, contratos e acordo com entidades públicas e privadas de pesquisa e de atividades ligadas ao desenvolvimento ambiental; IX – opinar, previamente, sobre os aspectos ambientais de políticas, planos e programas governamentais que possam interferir na qualidade ambiental do município; X – apresentar anualmente proposta orçamentária ao Executivo municipal, inerente ao seu funcionamento; XI – identificar e informar à comunidade e aos órgãos públicos competentes, federal, estadual e municipal, sobre a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação; XII – opinar sobre a realização de estudo alternativo sobre as possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando das entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental; XIII – acompanhar o controle permanente das atividades degradadas e poluidoras, de modo a compatibiliza-las com as normas e padrões ambientais vigentes, denunciando qualquer alteração que promova o impacto ambiental ou desequilíbrio ecológico; XIV – receber denúncias feitas pela população, diligenciando no sentido de sua apuração junto aos órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis e sugerindo ao Prefeito Municipal as providências cabíveis; XV – acionar os órgãos competentes para localizar, reconhecer, mapear e cadastrar os recursos naturais existentes no Município, para o controle das ações capazes de afetar ou destruir o meio ambiente; XVI – opinar nos estudos sobre uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, posturas municipais, visando à adequação

na definição “dos planos, programas, projetos, normas, padrões e critérios ambientais para o município, assim, como na tomada de decisões que potencialmente afetem a qualidade do ambiente e da vida da população local” (artigo 2º, inciso IX, da Lei n.º 1.815, de 27 de dezembro de 2005).

O CODEMA participa, então, das decisões administrativas destinadas a promover a ordenação territorial do município do Serro, consistente na tarefa de definir, democraticamente, sobre o melhor modo de ocupar o território de um município, prevendo os espaços geográficos onde serão realizadas as mais diferentes atividades humanas, e todas as formas de uso do espaço, presentes e futuras.

No exercício de sua competência constitucional prevista no art. 30, inciso VIII, da Constituição da República de 1988<sup>6</sup>, o Município do Serro deve sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social de seu território, visando o bem-estar da comunidade local e permitindo que cada pessoa, individual ou coletivamente considerada, tenha um espaço social apropriado para o desenvolvimento de suas formas de vida.

Na ordenação territorial, o Município deve se preocupar em assegurar, a todos os indivíduos e grupos étnicos constituidores da sociedade serrana, os espaços geográficos apropriados ao desenvolvimento de suas atividades econômicas, culturais, sociais e políticas, com vistas à melhoria constante do bem-estar de toda a população.

No procedimento administrativo instaurado no âmbito do CODEMA, foi requisitada ao empreendedor a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), com a finalidade de se conhecer a área geográfica a ser direta e indiretamente afetada pelos impactos do empreendimento.

O EIA/RIMA apresenta as principais características do empreendimento proposto pela empresa mineradora, as condições sociais e ambientais da área onde ele será inserido, prevê os impactos socioambientais esperados (positivos e negativos), bem como propõe as ações e programas necessários para assegurar a preservação da qualidade ambiental, social e cultural do projeto.

---

das exigências do meio ambiente, ao desenvolvimento do município; XVII - deliberar sobre a emissão de alvarás de localização e funcionamento no âmbito municipal das atividades potencialmente poluidoras e degradadoras; XVIII - decidir sobre a concessão de licenças ambientais de sua competência e a aplicação de penalidades, respeitadas as disposições da Deliberação Normativa COPAM Nº 01 de 22 de Março de 1990 ("Minas Gerais" de 4/4/90), da Deliberação Normativa COPAM Nº 29 de 9 de Setembro de 1998 ("Minas Gerais" de 16/9/98) e da Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 4 de Setembro de 2004”.

<sup>6</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: [...]VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Formou-se, então, um grupo de pesquisas, de caráter multidisciplinar, formado por professores e alunos dos cursos de Direito, Ciências Sociais e Ciências Biológicas, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, para uma análise crítica do EIA/RIMA apresentado pelo empreendedor.

Ao longo das pesquisas realizadas, constatou-se a existência de inúmeros equívocos constantes no EIA/RIMA, dentre os quais se destaca a falsa informação de que na Área de Influência Direta (AID) há, apenas, a comunidade denominada Floriano, que é caracterizada da seguinte forma (fl. 649/650 do Volume II do EIA/RIMA):

A Comunidade Floriano está localizada ao norte da sede municipal de Serro, próximo à divisa com o município de Santo Antônio do Itambé. Com relação à Área Diretamente Afetada (ADA), localiza-se a 1,3km em linha reta. Há em torno de 40 famílias moradoras que não possuem a titularidade da terra. Foi informado que a maior parte dos moradores é da mesma família e que ocupam estas terras há algum tempo. É acessada por estradas vicinais de terra, que de acordo com informações dos moradores, ficam em situação precária de uso em época de chuva. Há transporte público entre a comunidade e a sede urbana de Serro duas vezes por semana. [...]

A principal atividade econômica dos moradores é uma pequena agricultura de subsistência, com a criação de aves, suínos e pequena quantidade de gado de leite. A horticultura e o plantio de milho, feijão e mandioca também são realizados. Alguns moradores também trabalham prestando serviços em propriedades rurais vizinhas. Foi informado também que alguns moradores estão trabalhando para empresas prestadoras de serviço da Anglo American ou na própria empresa, em razão do projeto da Mina do Sapo. Não há nenhum tipo de comércio na comunidade. Pela observação e pelos relatos dos moradores pode-se considerar a comunidade com um certo grau de vulnerabilidade social. Por estas informações, a maior parte dos moradores é beneficiária do Bolsa Família do Governo Federal.

Após afirmar que a comunidade de Floriano é a única existente no interior da Área de Influência Direta (AID), o EIA/RIMA conclui que não há comunidades quilombolas nas áreas de influência do empreendimento. Nesse sentido, na página 80 do RIMA, é afirmado que:

Pelas consultas às bases de dados oficiais da Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), não há Comunidades Quilombolas ou Terras Indígenas demarcadas, bem como comunidades em fase de demarcação, inseridas dentro das áreas de influência do empreendimento, respeitado os limites estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 419/2011.

Entretanto, é falsa a informação de que não há comunidades quilombolas nas áreas de influência do empreendimento. O município do Serro possui cinco comunidades quilombolas: Ausente, Baú, Queimadas, Fazenda Santa Cruz e Vila Nova.



As comunidades quilombolas do Ausente, Baú, Fazenda Santa Cruz e Vila Nova estão localizadas na área de influência direta (em relação aos impactos sociais) e na área de influência indireta (em relação aos impactos aos meios físicos, químicos e biológicos) do empreendimento minerário.

A comunidade quilombola de Queimadas está localizada na área de influência direta do empreendimento minerário, tanto em relação aos impactos físicos, químicos e biológicos, quanto em relação aos impactos sociais.

Essas comunidades já foram reconhecidas como remanescentes de quilombo, por meio por meio da Portaria n.º 177, de 31 de agosto de 2012, que foi publicada no Diário Oficial da União em 3 de setembro de 2012. Assim, as comunidades quilombolas acima indicadas estão inscritas no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades Quilombolas, com emissão do Certificado de Autodefinição como Remanescente dos Quilombos, pela Fundação Cultural Palmares.

Ademais, após a certificação expedida pela Fundação Cultural Palmares, foram instaurados procedimentos administrativos para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios das comunidades quilombolas de Vila Nova, Queimadas, Baú, Ausente e Santa Cruz, perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Os procedimentos administrativos possuem os seguintes números: 54170.005227/2012-61 (Vila Nova); 54170.005228/2012-13 (Queimadas); 54170.005229/2012-50 (Baú); 54170.005230/2012-84 (Ausente); e, 54170.005231/2012-29 (Santa Cruz).

É oportuno destacar que o empreendedor tinha consciência da existência de comunidades quilombolas no município do Serro, na medida em que obteve informação do Secretário Municipal de Obras e Urbanismo da existência de convênio entre o município e a Funasa “para a implantação de sistema de abastecimento de água nas comunidades quilombolas de Ausente de Cima, Ausente de Baixo, Baú, Queimadas e Fazenda Santa Cruz” (EIA/RIMA, volume II, p. 569).

O empreendedor pretendia, na verdade, tornar invisíveis as comunidades quilombolas que podem ser afetadas pela implantação do empreendimento minerário, com o intuito de expulsá-las de seus territórios, em evidente violação de seus direitos territoriais previstos no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Nesse contexto, o CODEMA promoveu, no dia 22 de agosto de 2015, o Ciclo de Estudos sobre os Impactos Socioambientais do Empreendimento Minerário no Município do Serro. O

evento teve a finalidade de envolver toda a comunidade serrana na discussão sobre a compatibilidade do empreendimento minerário com a ordenação de uso e ocupação do solo, que regula a instalação e desenvolvimento das atividades humanas ao longo do território do município.

É oportuno ressaltar que, apesar de devidamente convidado a participar do evento, o empreendedor não enviou qualquer representante legal para o esclarecimento da população do Serro sobre as características do empreendimento minerário. Ao contrário, o empreendedor enviou policiais militares reformados para fotografarem os participantes do evento, que foi promovido para viabilizar uma discussão democrática sobre o empreendimento minerário.

Ressalte-se, também que, apesar de amplamente divulgado pelas redes sociais e pela rádio local, a participação da população serrana foi, parcialmente, prejudicada por boatos maliciosos que, na véspera do evento, difundiram a informação falsa de que o evento havia sido cancelado.

Nesse contexto, a tentativa de desarticulação da ação política da comunidade local, bem como de grupos étnicos diferenciados, foi uma constante no processo administrativo de declaração de conformidade, ou não, do empreendimento minerário à legislação de uso e ocupação do solo. Em todo instante, informações falsas sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais, bem como a afetação dos recursos hídricos, eram transmitidas à população e aos membros do CODEMA.

Aliás, o empreendedor parece ter o *modus operandi* de mentir sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais e de intimidar as pessoas que se posicionam contra o empreendimento minerário, para satisfazer a qualquer custo seus interesses econômicos.

O envio de policiais militares reformados, que, atualmente, são empregados do empreendedor, com a finalidade de fotografar todas as pessoas que se manifestaram contra a mineração, caracteriza o exercício da violência simbólica, destinada a silenciar todos os possíveis afetados e prejudicados com a implantação do empreendimento econômico.

Esse mesmo *modus operandi* foi utilizado no município vizinho de Conceição do Mato Dentro, durante o processo de licenciamento ambiental do empreendimento minerário, que, no final, foi instalado e atualmente está em operação naquela cidade.

As pesquisadoras Denise de Castro Pereira, Luzia Costa Becker e Raquel Oliveira Wildhagen (2013, p. 133) descrevem a prática empresarial adotada pelo empreendedor no município de Conceição do Mato Dentro, nos seguintes termos:

As formas de abordagem aos proprietários de terra para compra por parte da empresa mineradora foram inicialmente camufladas pelos chamados “laranjas” que anunciavam seus interesses para negócios agrários. Os preços das terras começaram a sofrer alterações provocadas pelas oportunidades do mercado imediato. Com a declaração de que o projeto entraria em fase de licenciamento, as negociações passaram a ser explicitadas. Com a gestão assumida pela Anglo American em 2008, destaca-se a opção pela fragmentação do processo de negociação, sem considerar as comunidades e as possibilidades de negociação coletiva, conjunta, inclusive para o reassentamento dos atingidos fisicamente. Desde esse momento, tornavam-se também explícitos, os novos estratagemas das empresas, aí incluídas práticas de empresas prestadoras de serviço, que agiram como estimuladores das discórdias entre as famílias, que insistiam em disseminar informações falsas sobre as condições e direitos das comunidades tradicionais, que invadiam terrenos devidamente cercados, que intimidavam e ameaçavam os moradores. (PEREIRA; BECKER; WILDHAGEN, 2013, p. 133).

Em virtude da controvérsia sobre a existência de comunidades quilombolas na área de influência do empreendimento minerário, o CODEMA solicitou esclarecimentos ao empreendedor sobre a questão, de modo a verificar a sobreposição entre o território de comunidades quilombolas e as áreas a serem afetadas pelo empreendimento minerário.

No dia 16 de setembro de 2015, foi realizada reunião ordinária do CODEMA, com a participação de representantes legais do empreendedor e de moradores da comunidade quilombola de Queimadas. Os representantes legais do empreendedor apresentaram o EIA/RIMA referente ao Projeto Serro, especialmente em relação à localização e tipo de empreendimento que se pretende instalar e operar no local. Por sua vez, os moradores da comunidade quilombola de Queimadas mostraram, no mapa cartográfico apresentado pelo empreendedor, que a comunidade está localizada na Área de Influência Direta (AID) do empreendimento minerário.

Em resposta à reunião do dia 16 de setembro de 2015, o empreendedor enviou ofício ao CODEMA e reconheceu, formalmente, que “há evidências da presença de uma comunidade quilombola (ou parte dela) dentro do raio de 8 km do projeto”.

É oportuno transcrever, parcialmente, a manifestação do empreendedor em relação à existência de comunidades quilombolas na área de influência do empreendimento minerário:

[...] A comunidade quilombola de Queimadas está localizada na região do Vale do Jequitinhonha, próxima a divisa dos municípios de Serro e Santo Antônio do Itambé, e é a que se encontra mais próxima ao Projeto Serro, estando ao norte do mesmo.

A comunidade se subdivide em cinco regiões (Cabeceira de Mumbuca, Córrego Cavalcante, Arraial de São José das Maravilhas e Córrego do Criminoso), e possui uma população de cerca de 250 pessoas distribuídas

em aproximadamente 50 famílias, que trabalham em lavouras cultivando café, mandioca ou hortaliças.

De acordo com o levantamento preliminar fornecido pela prefeitura de Serro sobre a localização da Comunidade Queimadas, os núcleos identificados desta comunidade encontram-se a cerca de 1 e 11 km da ADA do empreendimento.

Assim, destaca-se que de acordo com as informações até o momento disponíveis, há evidências da presença de uma comunidade quilombola (ou parte dela) dentro do raio de 8 km do projeto, distância definida pela portaria interministerial 60/2015 como área de influência de empreendimentos pontuais sobre comunidades tradicionais, fora da Amazônia Legal.

Houve, então, o reconhecimento pelo empreendedor de que a comunidade quilombola de Queimadas está situada na área de influência direta do empreendimento minerário. É oportuno destacar, novamente, que as comunidades quilombolas de Baú, Ausente, Fazenda Santa Cruz e Vila Nova estão localizadas na área de influência direta (em relação aos impactos sociais) e na área de influência indireta (em relação aos impactos aos meios físicos, químicos e biológicos) do empreendimento minerário.

Pode-se afirmar, então, que, no curso do procedimento administrativo instaurado no âmbito do CODEMA, ficou devidamente comprovada a circunstância fática de que a área do empreendimento minerário se sobrepõe ao território da comunidade quilombola de Queimadas, entendido como o espaço geográfico ocupado e cujos recursos naturais são utilizados para a reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, por meio dos conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Nesse sentido, o território tradicional pode ser entendido como uma forma peculiar de apropriação e uso comum dos recursos naturais, de acordo com as leis tradicionais, que são consensualmente observadas pelos integrantes do grupo étnico que vive neste território. O antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida descreve os territórios tradicionais da seguinte maneira:

Em termos analíticos, pode-se adiantar que tais formas designam situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um de seus membros. Tal controle se dá através de normas específicas, combinando uso comum de recursos e apropriação privada de bens, que são acatadas, de maneira consensual, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares que compõem uma unidade social. Tanto podem expressar um acesso estável à terra, como ocorre em áreas de colonização antiga, quanto evidenciam formas relativamente transitórias características das regiões de ocupação recente. A atualização destas normas ocorre, assim, em territórios próprios, cujas delimitações são socialmente reconhecidas,

inclusive pelos circundantes. A territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias porventura existentes. (ALMEIDA, 2004, p. 10).

Isso significa que a comunidade quilombola de Queimadas já utiliza, de modo permanente, a área em que se pretende instalar o empreendimento minerário para a sua reprodução cultural, social e econômica. A implantação do empreendimento minerário acarretaria a exclusão dos quilombolas de seus territórios e a destruição da forma de vida quilombola, na medida em que imporá ao território uma normatividade distinta e contraditória em relação à normatividade tradicional até então existente.

Ao longo do processo administrativo instaurado no CODEMA, ficou explícita a existência de um conflito de interesses entre o empreendedor capitalista e os moradores da comunidade quilombola de Queimadas. Pois, enquanto o empreendedor capitalista pretendia promover a retirada dos quilombolas de seu território tradicional para a implantação dos equipamentos e infraestrutura indispensável à realização da lavra de minério de ferro, os quilombolas não aceitavam sair de seu território tradicional e não aceitavam qualquer medida compensatória apresentada pelo empreendedor capitalista<sup>7</sup>.

Constatou-se, assim, a existência de um conflito estrutural e irreconciliável entre o empreendedor capitalista e a comunidade quilombola, na medida em que estes atores sociais pretendem utilizar o mesmo território de modo diferente e contraditório. Pois, enquanto a comunidade quilombola de Queimadas utiliza seu território para a sua reprodução cultural e material, constituindo uma forma de vida camponesa na qual há a dispersão das famílias por um território, que vivem da agricultura de subsistência, o empreendedor pretende utilizar a mesma área para a produção de mercadoria (minério de ferro) a ser comercializada no mercado

---

<sup>7</sup> Além do conflito verbalizado pelo empreendedor capitalista e lideranças quilombolas no processo administrativo instaurado no CODEMA, presenciou-se a prática de inúmeras medidas de intimidação por parte do empreendedor capitalista contra os moradores da comunidade quilombola de Queimadas, no sentido de tornar insuportável a permanência da comunidade quilombola em seu território tradicional. Assim, por exemplo, no ano de 2015, o empreendedor capitalista adquiriu o imóvel rural no qual estava instalada uma escola municipal, que atendia a comunidade quilombola de Queimadas, por compra realizada do antigo proprietário Carlos Joviano Dumont Silva. O empreendedor capitalista proibiu que o Município do Serro continuasse a utilizar o imóvel em que estava instalada a escola municipal e impediu que a comunidade continuasse a ter acesso ao imóvel rural. Assim, as crianças quilombolas ficaram privadas de sua escola e foram matriculadas em escola localizada no distrito de Botafogo, que fica a uma distância de 5 km do núcleo da comunidade quilombolas. Assim, as crianças quilombolas são obrigadas a percorrer, muitas vezes a pé, uma longa distância para ter acesso à educação formal proporcionada pelo Município do Serro.

internacional, o que pressupõe o esvaziamento (retirada das pessoas) do espaço territorial da comunidade quilombola.

O conflito emerge, justamente, porque estas duas formas de uso do território não podem coexistir ao mesmo tempo. Pois, enquanto a comunidade quilombola possui o interesse em se manter no território quilombola para a sua reprodução cultural e material, o empreendedor capitalista pretende retirar as pessoas do território, de modo a viabilizar a extração do minério existente no substrato geológico, almejando a reprodução do capital.

É impossível promover a exploração minerária sem provocar impactos negativos aos recursos naturais da superfície, ou desestruturar os espaços simbólicos e a paisagem, inviabilizando, assim, a continuidade do uso daquele espaço pela comunidade quilombola de Queimadas.

Nesse sentido, Henri Acserald explica os conflitos ambientais nos seguintes termos:

Os conflitos ambientais são, portanto, aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que se desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas, mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas etc. Este conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um conjunto de atividades cujo “acordo simbiótico” é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre as condições materiais do exercício das práticas de outros agentes. (ACSERALD, 2004, p. 26).

A autorização de implantação do empreendimento minerário no interior do território da comunidade quilombola de Queimadas provocaria o fenômeno da desterritorialização, entendido como o processo de incorporação de novas terras aos empreendimentos econômicos vinculados aos agronegócios e aos megaempreendimentos minerários, com a expulsão de grupos étnicos minoritários, tais como indígenas, quilombolas, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, comunidades de fundos de pasto, faxinais, ribeirinhos, “geraiseiros” e outras categorias sociais.

A desterritorialização consiste na perda do controle sobre um território, por parte de um grupo social, cuja reprodução física e cultural é viabilizada pela apropriação material e simbólica deste território, entendido como um espaço físico no qual se inscrevem o modo de

ser de uma comunidade tradicional<sup>8</sup>. Ao perderem o controle de seu território, o grupo social presencia a institucionalização de outras formas de apropriação do território, que, ao substituir a territorialidade anteriormente existente, impede a continuidade da forma de vida mantida pelo grupo social desterritorializado.

Percebe-se, então, que o processo de desterritorialização é indissociável do processo de reterritorialização, cuja totalidade pode ser entendida como um processo de des-reterritorialização, no qual, ao mesmo tempo em que uma forma de uso e significação do território é excluída, uma outra forma hegemônica de uso e significação se estabelece, passando a regular o uso de um dado território. Neste sentido, pode-se afirmar que:

[...] não há desterritorialização sem reterritorialização pelo simples fato de que o homem é um “animal territorial” (ou “territorializador”, como afirmou o sociólogo Yves Barel). O que existe, de fato, é um movimento complexo de territorialização, que inclui a vivência concomitante de diversos territórios - configurando uma multiterritorialidade, ou mesmo a construção de uma territorialização no e pelo movimento (HAESBAERT, 2004a). Por outro lado, é na dimensão mais propriamente social da desterritorialização, tão pouco enfatizada, que o termo teria melhor aplicação, pois quem de fato perde o “controle” e/ou a “segurança” sobre/em seus territórios são os mais destituídos, aqueles que se encontram mais “desterritorializados” ou, em termos mais rigorosos, mais precariamente territorializados. (HAESBAERT, 2007, p. 20)

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, João Batista de Almeida Costa explica os territórios das comunidades tradicionais como algo que “[...] dá sentido às populações tradicionais. A reprodução social não se verifica desvinculada do território coletivo que é uma construção, desde tempos pretéritos, emergida nos moldes da tradição de cada grupo social ou comunidade. É a partir daí que a dimensão simbólica tem seu lastro, em que os acontecimentos ou fatos históricos propiciam manter viva a memória do grupo e demarcar os limites físicos do espaço social de reprodução de cada coletividade classificada como população tradicional. Essa dimensão simbólica informa a condição de *grupos corporados* vivida por esses grupos ou comunidades ou populações. Esta condição deriva do fato de que a terra não é somente lugar de produção e reprodução: ela é transformada no próprio corpo social, porque nela estão enterrados os ancestrais que instituíram seus *mundi* sociais. Há que considerar, também, que nesta dimensão se expressa a sacralização e a historicização do espaço, pois existem sítios que informam estas dimensões simbólicas, ao mesmo tempo em que constitui o território coletivo como um “um lugar cheio de significados”. E como tal, a vinculação a um espaço historicamente ocupado por antepassados permite ao indivíduo compreender-se como parte de um “nós”, o que lhe dá sentido de pertencimento a uma coletividade, a uma especialidade e a uma temporalidade específicas. O espaço físico, ao ser transformado em um território, porque os grupos nele inscrevem acontecimentos e significações sociais, é apreendido e vivenciado a partir dos sistemas e conhecimentos que cada grupo específico constrói em sua historicidade. E as singularidades são intimamente conectadas ao ecossistema específico – Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal, etc. – que define as formas como o espaço é apropriado e como se pode realizar a sua construção como território coletivo. Essas formas de apropriação e de construção são conformadas para garantir a reprodução material e social de cada grupo social. Nos processos de apropriação do espaço e em sua construção como território, diversas condutas propiciam a atualização dos vínculos sociais, da noção de pertencimento e da reprodução material e social de cada grupo social, sejam formas de demarcação e de defesa, ou sejam critérios de exclusão e de inclusão do grupo” (COSTA, 2015, p. 26/28).

A desterritorialização acarreta a extinção do grupo étnico, que, uma vez privado de seu território, tende a se dispersar e a desfazer os laços de solidariedade e os laços culturais constitutivos da identidade coletiva proporcionada pelo pertencimento ao grupo étnico. Em outras palavras, a desterritorialização é indutora do etnocídio, entendido como o desaparecimento de grupos étnicos diferenciados por meio de sua incorporação subalternizada na comunidade nacional, com negativa e desvalorização dos traços culturais distintivos que caracterizam a particularidade do grupo étnico.

Nesse contexto, o projeto de extensão e as lideranças quilombolas atuaram para obstaculizar o processo de des-re-territorialização, consistente na substituição da territorialidade quilombola pela territorialidade do capital, por meio da construção de um discurso jurídico destinado a justificar a indispensabilidade da realização da consulta livre, prévia e informada e da obtenção do consentimento dos órgãos representativos da comunidade quilombola, como condição de validade da decisão estatal de autorização de empreendimentos minerários em territórios quilombolas.

O discurso jurídico foi apresentado no CODEMA, na reunião extraordinária realizada no dia 28 de outubro de 2015, com a finalidade de deliberar sobre a recomendação ao Prefeito Municipal da emissão, ou não, da Certidão de Conformidade do “Projeto Serro” às leis de uso e ocupação do solo. O discurso jurídico sustentou a emissão de declaração de desconformidade do empreendimento minerário denominado “Projeto Serro”, até que seja realizada consulta livre, prévia e informada à Comunidade Quilombola de Queimadas, que está situada na área de influência direta do empreendimento minerário, com obtenção de consentimento dos órgãos representativos da comunidade quilombola, em respeito ao disposto nos artigos 6º, 7º, 15 e 16 da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho.

E, acatando o discurso jurídico de defesa dos direitos étnicos e territoriais da comunidade quilombola de Queimadas, o CODEMA declarou a desconformidade do empreendimento minerário até a realização de consulta livre, prévia e informada à comunidade quilombola de Queimadas, com obtenção de consentimento dos órgãos representativos da comunidade.

## **DOS DIREITOS ÉTNICOS E TERRITORIAIS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

A defesa da emissão de declaração de desconformidade do empreendimento minerário denominado “Projeto Serro” se lastreou em pesquisa sobre os direitos étnicos e territoriais das



comunidades quilombolas, que poderiam ser mobilizados nas discussões realizadas no âmbito do CODEMA, para justificar a utilização do poder público na proteção da forma de vida quilombola e contra a instalação do empreendimento capitalista de extração de minério de ferro.

O Direito é o resultado provisório do conflito entre grupos étnicos, classes sociais e outras categorias de diferenciação social, que atuam no sentido de traduzir seus interesses materiais e valores éticos na linguagem de normas jurídicas.

As categoriais sociais, que forem bem sucedidas na tradução de seus interesses e anseios na linguagem das normas jurídicas, adquirem o acesso ao uso da força pública na defesa de seus interesses e valores contra as demais categoriais sociais. Assim, ao se afirmar que as comunidades quilombolas são titulares de direitos étnicos e territoriais, torna-se possível utilizar a força pública para a proteção da forma de vida quilombola, assegurando a prevalência de seus interesses na permanência e uso do território contra as pretensões de exploração mercantil.

Nesse contexto, o direito das comunidades quilombolas ao uso e à propriedade coletiva de seu território é reconhecido pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que tem a seguinte redação:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando as suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos (BRASIL, 1988).

É oportuno esclarecer que o dispositivo constitucional acima transcrito institui verdadeiro direito fundamental, que, por isso, se irradia em relação a todo ordenamento jurídico, para orientar a interpretação de todos os demais atos normativos estatais<sup>9</sup>.

Nesse sentido, o constitucionalista Daniel Sarmiento afirma que:

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, o constitucionalismo alemão Robert Alexy (2008, pág. 520) explica a característica da irradiação dos direitos fundamentais, nos seguintes termos: “O significado das normas de direitos fundamentais para o sistema jurídico é o resultado da soma de dois fatores: da sua fundamentalidade formal e da sua fundamentalidade substancial. A fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais decorre de sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como direitos que vinculam diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário. [...] À fundamentalidade formal soma-se a fundamentalidade substancial. Direitos fundamentais e normas de direitos fundamentais são fundamentalmente substanciais porque, com eles, são tomadas decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade. [...] O fato de as decisões sobre o conteúdo das normas de direitos fundamentais incluírem decisões sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade é algo que decorre dos objetos regulados. Questões relativas à liberdade e à igualdade não são questões apenas de um ramo do direito, elas permeiam todos os ramos. A forma como elas são solucionadas em cada um desses ramos do direito não é, para esses ramos do direito, uma questão específica, mas uma questão fundamental.

[...] pode-se afirmar que o art. 68 do ADCT encerra um verdadeiro direito fundamental e desta sua natureza resultam consequências hermenêuticas extremamente relevantes, como será exposto mais adiante. [...]

Para comunidades tradicionais, a terra possui um significado completamente diferente da que ela apresenta para a cultura ocidental de massas. Não se trata apenas da moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica.

Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Dessa forma, não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se atenta contra a própria identidade étnica destas pessoas. Daí porque, o direito à terra dos remanescentes de quilombo é também um direito fundamental cultural (art. 215, CF).

Neste ponto, não é preciso enfatizar que o ser humano não é um ente abstrato e desenraizado, mas uma pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados. E nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior homogeneidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre os seus membros, estes aspectos comunitários da identidade pessoal tendem a assumir uma importância ainda maior.

Por isso, a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação, que dificilmente encontram paralelo entre os integrantes da cultura capitalista de massa.

Assim, é possível traçar com facilidade uma ligação entre o princípio da dignidade da pessoa humana – epicentro axiológico da Constituição de 88 – com o art. 68 do ADCT, que almeja preservar a identidade étnica e cultural dos remanescentes de quilombos. Isto porque, a garantia da terra para o quilombola é pressuposto necessário para a garantia de sua própria identidade. (SARMENTO, 2010, p. 279/281)

O direito fundamental ao território tradicional foi regulamentado por meio da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 143/2002, ratificada pelo Estado brasileiro em 25 de julho de 2002 e promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004.

O direito fundamental ao território tradicional foi, explicitamente, reconhecido pelos artigos 13 e 14 da Convenção n.º 169 da OIT, obrigando o Estado brasileiro a adotar medidas de proteção do direito de propriedade coletiva dos territórios nos seguintes termos:

#### Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou

utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

#### Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

O direito fundamental da comunidade quilombola ao uso e à propriedade coletiva de seu território impede que seja autorizada a implantação de empreendimento econômico incompatível com a sua forma de vida. Pois, a forma de vida quilombola, cuja proteção promove o bem-estar dos membros deste grupo étnico diferenciado, é juridicamente protegida contra a pretensão de desapossamento.

Assim, no exercício de sua competência constitucional de promover a ordenação territorial, de modo a assegurar que cada pessoa, individual ou coletivamente considerada, tenha um espaço social apropriado para o desenvolvimento de suas formas de viver, fazer, criar, e sentir, que constituem uma totalidade a que se pode denominar de cultura, os municípios brasileiros não podem admitir a conformidade de empreendimentos minerários que se sobrepõem ao território de povos e comunidades tradicionais, sem observar os direitos previstos na Convenção n.º 169 da OIT.

No contexto normativo da Convenção n.º 169 da OIT, os empreendimentos econômicos sobrepostos ao território de povos e comunidades tradicionais, inclusive quilombolas, somente podem ser implantados depois de satisfeitas duas condições jurídicas, quais sejam: 1) realização de consulta livre, prévia e informada aos órgãos representativos destas comunidades, em procedimento equitativo no qual a decisão sobre a autorização, a forma de exploração e a repartição das vantagens econômicas se baseie na satisfação equitativa dos interesses dos grupos econômicos da comunidade nacional e dos interesses dos povos e comunidades

tradicionais<sup>10</sup>; e, 2) na hipótese de necessidade de traslado e reassentamento dos povos e comunidades tradicionais para a implantação de empreendimentos econômicos, é imprescindível a obtenção do consentimento dos órgãos representativos destas comunidades, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa<sup>11</sup>.

O direito à consulta livre, prévia e informada possui a finalidade de instituir um procedimento equitativo destinado a assegurar a compatibilização dos interesses e da forma de vida dos povos e comunidades tradicionais com o empreendimento econômico.

No procedimento de consulta, discute-se a adaptação do empreendimento econômico para atender os interesses dos povos e comunidades tradicionais, bem como assegurar o respeito e a preservação de sua forma de vida. Por isso, não é lícito apresentar o projeto de empreendimento econômico, sem que seja possível adaptá-lo aos interesses e à forma de vida dos povos e comunidades tradicionais.

Nesse sentido, a Subprocuradora Geral da República Deborah Duprat sustenta que:

A consulta é prévia exatamente porque é de boa-fé e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, se chegar à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. Aquilo que se apresenta como já decidido não enseja, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão. A Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986, que “dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental”, diz, em seu art. 5º, I, que o estudo de impacto ambiental deve “contemplar todas

---

<sup>10</sup> “Artigo 6º. 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; [...] 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. [...] Artigo 7º. 1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições, bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente” (Convenção n.º 169 da OIT).

<sup>11</sup> “Artigo 16. 1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam. 2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados”.

as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”. (DUPRAT, (2014, p. 64).

O momento da realização da consulta livre, prévia e informada deve anteceder quaisquer medidas administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos e comunidades tradicionais, tais como a Declaração de Conformidade à Legislação de Uso e Ocupação do Solo. Nesse sentido, a Subprocuradora Geral da República Deborah Duprat explica que:

A Convenção 169 não deixa dúvidas quanto a esse ponto: a consulta antecede quaisquer medidas administrativas e legislativas com potencialidade de afetar diretamente povos indígenas e tribais.

Também decorre da racionalidade do sistema que, nas medidas que se desdobram em vários atos, como ocorre, por exemplo, no procedimento de licenciamento ambiental, a consulta prévia seja renovada a cada geração de novas informações, especialmente aquelas relativas a impactos a serem suportados pelos grupos. O consentimento inicial para a obra se dá a partir dos poucos dados disponíveis. Uma vez realizado o estudo de impacto ambiental e adicionadas outras tantas informações, a consulta tem que ser renovada, e, mais uma vez, iniciado o processo dialógico tendente ao acordo.

Esse é um imperativo que decorre, primeiro, dos próprios vetores da consulta (especialmente, nesse ponto, o seu caráter de boa fé), e, segundo, da natureza do estudo de impacto ambiental. Esse estudo, nos termos do art. 6º da Resolução CONAMA 001/86, deve fazer (i) o diagnóstico da área de influência do projeto sob três perspectivas – meios físico, biótico e socioeconômico, e as interações entre eles; (ii) a análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas; (iii) a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos. É o conjunto dessas informações que habilitará os grupos impactados a decidirem pela realização ou não da obra, ou pela adoção de projeto alternativo. Não seria razoável conclusão no sentido de que aquela primeira adesão, feita com base em informações um tanto quanto precárias, pela ausência dos estudos cabíveis, esgotasse o processo de consulta da Convenção 169. Portanto, é imperativo considerar que a consulta é de natureza procedimental sempre que a medida projetada assim se apresentar, e se renova a cada fase do procedimento que agregar novas informações sobre impactos a serem suportados pelos grupos diretamente atingidos, bem como sobre as medidas tendentes a mitigá-los e compensá-los.

A consulta também pressupõe que nenhuma, absolutamente nenhuma, fase da obra se inicie antes que estejam disponíveis todos os dados técnicos acima referidos, que permitam aos grupos se posicionarem nesse processo dialógico. A despeito da obviedade da assertiva, o que se vem observando, no Brasil, é que muitas das informações que deveriam constar do diagnóstico só são produzidas mais tardiamente, como condicionantes das licenças de instalação e de operação. Assim a obra, no mais das vezes, chega à fase final sem que os grupos tenham acesso à principal informação que os capacitaria a uma decisão consequente: a avaliação dos impactos do empreendimento sobre eles próprios. É evidente a subversão do processo de consulta em seus três pilares: deixa de ser prévia, de boa fé e dialógica. (DUPRAT, 2014, p. 64/65).

Por isso, a mera possibilidade de emissão da Declaração Municipal de Conformidade à Legislação de Uso e Ocupação do Solo, referente a empreendimento minerário suscetível de afetar diretamente povos e comunidades tradicionais, torna obrigatória a consulta livre, prévia e informada às comunidades quilombolas existentes na área de influência do empreendimento minerário.

Por outro lado, na hipótese de se vislumbrar a possibilidade de a implantação do empreendimento econômico ocasionar o grave comprometimento ao acesso, uso e gozo dos recursos imprescindíveis à existência física e cultural da comunidade quilombola, de modo a tornar necessária a remoção do grupo étnico de seu território tradicional, o artigo 16 da Convenção n.º 169 da OIT condiciona a autorização jurídica ao prévio consentimento dos órgãos representantes do grupo étnico a ser diretamente afetado.

É importante ressaltar que, ao julgar o Caso do Povo Saramaka v. Suriname, que se referia ao direito de comunidade negra formada por descendentes de escravos em conflito com a pretensão de instalação e operação de empreendimentos econômicos no interior de seu território, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito da comunidade de Saramaka de ser consultada previamente e de manifestar, com força vinculante, a sua concordância ou não com empreendimento econômico suscetível de lhe afetar diretamente.

Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direito Humanos fundamentou sua decisão nos seguintes termos:

133. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.

134. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre “consulta” y “consentimiento” en este contexto requiere de mayor análisis.

Interpretando o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Subprocuradora Geral da República Deborah Duprat afirma que:

A Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu, a partir do caso Saramaka, uma distinção entre consulta e consentimento, exigindo esse último nas hipóteses de grandes projetos de empreendimento que provoquem perda de território ou seu grave comprometimento no que diz respeito ao acesso, uso e gozo dos recursos fundamentais à existência física e cultural do grupo.

Tal entendimento decorre do tratamento que a Convenção 169 confere aos territórios ocupados pelos povos indígenas e tribais, considerando-os espaços fundamentais para as suas culturas e seus valores espirituais. Essa noção de território é um dos elementos centrais da virada paradigmática no âmbito do direito. A relação indivíduo/terra/propriedade privada, até então a única por ele homologada, passa a conviver com a de coletividades/territórios/espaços de pertencimento. A primeira, de natureza individual, com o viés da apropriação econômica; a segunda, como locus étnico e cultural. Nesse sentido, a desterritorialização forçada corresponde a verdadeiro genocídio, pois se suprime ao grupo espaço identitário dentro do qual a sua existência faz sentido. Daí por que a Convenção 169 expressamente dispõe, em seu art. 16.1, que “os povos interessados não deverão ser retirados das terras que ocupam”. E, nos itens seguintes, faz de retirada e reassentamento medidas absolutamente excepcionais, a dependerem de consentimento livre e informado, com garantia de retorno tão logo cessem as razões que fundamentaram a transferência. (DUPRAT, 2014, página 67/68).

No procedimento administrativo municipal instaurado no âmbito do CODEMA, o empreendedor alegou que não seria obrigatória a consulta livre, prévia e informada das comunidades quilombolas localizadas na área de influência do empreendimento minerário. Defendeu, ainda, que não seria necessária a obtenção do consentimento da comunidade quilombola para a implantação do empreendimento minerário.

Em Ofício datado do dia 08 de outubro de 2015 e encaminhado ao CODEMA, o empreendedor reconheceu que a comunidade quilombola de Queimadas está localizada no interior da área diretamente afetada pela proposta de implantação de empreendimento minerário. Contudo, o empreendedor afirmou que competiria à Fundação Cultural Palmares se manifestar sobre os interesses das comunidades quilombolas, no âmbito do licenciamento

ambiental do órgão competente, que, neste caso, seria a Superintendência Regional de Regulação Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais (SUPRAM).

A tese do empreendedor foi formulada nos seguintes termos:

“A FCP se manifestará nos processos de licenciamento ambiental a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador, que deverá, conforme o caso disponibilizar eletronicamente ou encaminhar a Ficha de Caracterização de Atividade – FCA ou documento equivalente”.

No art. 3.º a IN FCP 01/2015 indica que mesmo não havendo a comunicação por parte do órgão licenciador (neste caso a SUPRAM) a FCP pode solicitar sua participação no processo:

“Constatada a existência de processo de licenciamento de atividade ou empreendimento que configure o disposto no art. 2º desta Instrução Normativa, sem que a FCP tenha sido instada a se manifestar, a Presidência da FCP deverá encaminhar ofício ao órgão ambiental licenciador, comunicando e motivando a necessidade de participação no processo, como também solicitando a adoção de providências que viabilizem sua participação”.

Desta forma, de acordo com a legislação apresentada em vigor, cabe à Superintendência Regional de Regularização Ambiental – SUPRAM comunicar à Fundação Cultural Palmares sobre a situação apresentada neste estudo, para que assim a FCP possa se manifestar e orientar sobre as providências eventualmente necessárias e cabíveis à este processo de licenciamento ambiental.

Em síntese, o empreendedor sustentou que não seria necessária a realização de consulta livre, prévia e informada às comunidades quilombolas localizadas na área de influência do empreendimento minerário. Sustentou, ainda, que caberia ao órgão ambiental competente a notificação da Fundação Cultural Palmares, para que este órgão público defendesse os interesses e direitos das comunidades quilombolas.

A tese jurídica do empreendedor, de que não seria obrigatória a consulta livre, prévia e informada das comunidades quilombolas localizadas na área de influência do empreendimento minerário, se baseia, exclusivamente, na Portaria Interministerial n.º 60/2015 e na Instrução Normativa n.º 01/2015.

A Portaria Interministerial n.º 60/2015, editada pelos Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde, estabelece os procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal, em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

A Instrução Normativa n.º 01, de 25 de março de 2015, editada pela Fundação Cultural Palmares, estabelece os procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares – FCP, quando instada a se manifestar nos processos de licenciamento



ambiental federal, estadual e municipal, em razão da existência de intervenção causada em terra quilombola pela atividade ou empreendimento objeto do licenciamento.

Os regulamentos acima indicados não fazem previsão de consulta livre, prévia e informada às comunidades quilombolas existentes na área de influência do empreendimento minerário.

Ao contrário, os regulamentos estabelecem que, na hipótese de “a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra quilombola ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra quilombola” (art. 3.º, § 2.º, inciso II, da Portaria Interministerial n.º 60/2015), o órgão licenciador deverá notificar a Fundação Cultural Palmares, para a realização de “avaliação dos impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento em terra quilombola e a apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos” (art. 7.º, inciso II, da Portaria Interministerial n.º 60/2015).

Assim, após elaboração de parecer técnico pelo Departamento de Proteção Afrobrasileiro (DPA), o Presidente da Fundação Cultural Palmares apresentará manifestação conclusiva ao órgão ambiental licenciados, podendo: “I - recomendar o prosseguimento do processo de licenciamento, sob a óptica do componente quilombola; ou II - apontar a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento, sob a óptica do componente quilombola, indicando, sempre que possível, as medidas ou condicionantes consideradas necessárias para superá-los” (Art. 7.º da Instrução Normativa n.º 01, de 25 de março de 2015).

Percebe-se, então, que os regulamentos não preveem qualquer participação direta das comunidades quilombolas no licenciamento ambiental de empreendimentos econômicos localizados no interior de seus territórios, ou que possam ocasionar impacto socioambiental direto em seus territórios.

Na verdade, os regulamentos acima transcritos pretendem transformar a Fundação Cultural Palmares (FCP) em órgão de representação das comunidades quilombolas, na medida em que a vontade coletiva da comunidade é substituída pelos pareceres técnicos e pela manifestação conclusiva da Presidência da FCP.

O caráter de tutela, subordinação e dominação das comunidades quilombolas é evidente, na medida em que são tratadas como grupos sociais incapazes de reconhecer seus próprios interesses e valores, bem como defendê-los contra empreendimentos econômicos que sejam incompatíveis com sua forma de vida.

Os regulamentos acima indicados afrontam, cabalmente, os direitos dos povos e comunidades tradicionais de serem consultados previamente antes de se empreender ou autorizar qualquer empreendimento de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras.

Esclareça-se, ainda, que, em conformidade com as normas constantes na Convenção n.º 169 da OIT, a Fundação Cultural Palmares (FCP) não representa as comunidades quilombolas, que são representadas por suas associações comunitárias e/ou outras formas de organização política adotada tradicionalmente por este grupo étnico.

Na verdade, a FCP é entidade que participa da formulação e da execução das políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas, podendo, por isso, emitir parecer próprio sobre o empreendimento minerário localizado no interior dos territórios quilombolas, sem que este nada tenha a ver com o processo de consulta prévia às comunidades quilombolas afetadas.

Em outras palavras, os pareceres técnicos e a manifestação conclusiva da Presidência da FCP não podem substituir as entidades representativas das comunidades quilombolas em sua interlocução com o Estado.

A consulta deve ser feita diretamente às comunidades quilombolas localizadas na área de influência do empreendimento minerário. Assim, não há que se falar em consulta à FCP, que poderá emitir parecer e apresentar manifestação conclusiva sobre o empreendimento minerário, para substituir a vontade das comunidades quilombolas diretamente afetadas.

A consulta livre, prévia e informada expressa o direito à autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais, que, por si só, é incompatível com qualquer medida de tutela e substituição da vontade coletiva das comunidades quilombolas pela vontade de agentes públicos, tal como previsto nas normas regulamentares acima transcritas.

A Convenção n.º 169 da OIT assegura o direito das comunidades quilombolas a serem consultadas previamente sobre quaisquer medidas administrativas e empreendimentos econômicos suscetíveis de afetá-los diretamente, devendo tal direito ser garantido em todas as fases do procedimento de licenciamento ambiental, inclusive na fase de emissão da Declaração de Conformidade do Empreendimento com a Legislação de Uso e Ocupação do Solo.

Constata-se, então, uma antinomia normativa entre as normas jurídicas constantes na Convenção n.º 169 da OIT, de um lado, e as normas jurídicas constantes na Portaria Interministerial n.º 60/2015 e na Instrução Normativa n.º 01/15 da Fundação Cultural Palmares.

A resolução da antinomia é fácil, bastando atentar para a circunstância de que a ordem jurídica brasileira é constituída por uma multiplicidade de normas jurídicas, que se organizam

em diferentes escalões normativos, nos quais uma norma retira sua validade na medida em que é compatível e se destina a aplicar uma norma superior.

A Convenção n.º 169 da OIT possui natureza jurídica de tratado internacional de direitos humanos e, assim, as normas jurídicas integrantes desta convenção foram recepcionadas com o status de normas constitucionais de direitos fundamentais, possuindo, então, a mesma hierarquia de normas constitucionais e integrando o mais alto escalão normativo do ordenamento jurídico brasileiro.

O § 2.º do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O status de norma constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos é reconhecido pela maior parte dos juristas brasileiros. Nesse sentido, a Profa. Flávia Piovesan afirma que:

A Constituição de 1988 recepciona os direitos enunciados em tratados internacionais de que o Brasil é parte, conferindo-lhes natureza de norma constitucional. Isto é, os direitos constantes nos tratados internacionais integram e complementam o catálogo de direitos constitucionalmente previsto, o que significa estender a esses direitos o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais. (PIOVESAN, 2008, p. 58).

No mesmo sentido, o Prof. José Emílio Medauar Ommati (2016, p. 84) sustenta que, “de acordo com o artigo 5.º, § 2.º, da Constituição, os tratados ou convenções de direitos humanos adentram no ordenamento jurídico como norma constitucional [...]”. Pode-se afirmar, então, que o catálogo de direitos previsto na Convenção n.º 169 da OIT foi recepcionado com o *status* normativo de normas constitucionais de direitos fundamentais, invalidando, assim, toda e qualquer norma jurídica inferior que lhe for incompatível.

É oportuno ressaltar, ainda, que, apesar de a Convenção n.º 169 da OIT não ter sido aprovada em procedimento legislativo de criação de emendas à constituição, pois, na época de sua ratificação, não estava ainda em vigor a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que conferiu natureza constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos,

por três quintos dos votos dos respectivos membros<sup>12</sup>, este tratado internacional de direitos humanos possui *status* normativo de norma constitucional.

Pois, conforme acima demonstrado, o artigo 5.º, § 2.º, da Constituição reconhece a regra de recepção dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos como integrantes do catálogo de direitos fundamentais reconhecidos pela República Federativa do Brasil.

A Profa. Flávia Piovesan articula as razões jurídicas decisivas para o reconhecimento do *status* normativo de normas constitucionais aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, nos seguintes termos:

Reitere-se que, por força do art. 5.º, § 2.º, todos os tratados de direitos humanos, independentemente do *quorum* de sua aprovação, são materialmente constitucionais, compondo o bloco de constitucionalidade. O *quorum* qualificado está tão-somente a reforçar tal natureza, ao adicionar um lastro formalmente constitucional aos tratados ratificados, propiciando a “constitucionalização formal” dos tratados de direitos humanos no âmbito jurídico interno. [...].

Não seria razoável sustentar que os tratados de direitos humanos já ratificados fossem recepcionados como lei federal, enquanto os demais adquirissem hierarquia constitucional exclusivamente em virtude de seu *quorum* de aprovação. A título de exemplo, destaque-se que o Brasil é parte da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes desde 1989, estando em vias de ratificar seu Protocolo Facultativo. Não haveria qualquer razoabilidade se a este último – um tratado complementar e subsidiário ao principal – fosse conferida hierarquia constitucional, e ao instrumento principal fosse conferida hierarquia meramente legal. Tal situação importaria em agudo anacronismo do sistema jurídico, afrontando, ainda, a teoria geral da recepção acolhida no direito brasileiro. [...]

Uma vez mais, corrobora-se o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados anteriormente ao mencionado parágrafo, ou seja, anteriormente à Emenda Constitucional n.º 45/2004, têm hierarquia constitucional, situando-se como norma material e formalmente constitucionais. Esse entendimento decorre de quatro argumentos: a) a interpretação sistemática da Constituição, de forma a dialogar os §§ 2º e 3º do art. 5º, já que o último não revogou o primeiro, mas deve, ao revés, ser interpretado à luz do sistema constitucional; b) a lógica e racionalidade material que devem orientar a hermenêutica dos direitos humanos; c) a necessidade de evitar interpretações que apontem a agudos anacronismos da ordem jurídica; e d) a teoria geral da recepção do Direito brasileiro. (PIOVESAN, 2008, p. 72/73).

---

<sup>12</sup> “Artigo 5º. [...]. § 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

No cenário acima delineado, pode-se afirmar que os tratados internacionais de direitos humanos adentram no ordenamento jurídico com o *status* normativo de normas formal e materialmente constitucionais, desde que tenham sido ratificadas anteriormente à vigência da Emenda Constitucional n.º 45/04 ou, se ratificadas posteriormente, desde que sejam aprovadas em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Isso significa que os tratados internacionais de direitos humanos, que adentram no ordenamento jurídico brasileiro com o *status* de normas formal e materialmente constitucionais, passam a integrar o texto constitucional e, por isso, não são passíveis de serem posteriormente suprimidas por meio de denúncia do tratado internacional por parte do Presidente da República<sup>13</sup>.

Por outro lado, os tratados internacionais de direitos humanos, que forem ratificados posteriormente à vigência da Emenda Constitucional n.º 45/04 e sem passar pelo procedimento previsto no § 3.º do artigo 5.º da Constituição da República de 1988, adentram no ordenamento jurídico com o *status* de norma *supralegal*, a qual se encontra abaixo da Constituição, mas acima das normas de natureza infraconstitucional, em relação às quais mantém relação de superioridade hierárquica. Isso significa que essas normas são materialmente constitucionais, mas não passam a integrar o texto constitucional e, por isso, são passíveis de serem posteriormente suprimidas por meio da denúncia do tratado internacional por parte do Presidente da República.

Pode-se afirmar, então, que, na ordem constitucional vigente, as espécies normativas primárias, que são as únicas dotadas de poder para instituição de direitos e deveres, se escalonam normativamente a partir da seguinte ordem, a começar pelas normas hierarquicamente superiores: 1) normas jurídicas de status constitucional: Constituição, Emendas à Constituição e Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos, desde que sejam aprovados de acordo com o processo legislativo de criação de Emendas à Constituição; 2) normas jurídicas de status *supralegal*: Tratados Internacionais de Direitos Humanos, que

---

<sup>13</sup> A denúncia é conceituada por Valério de Oliveira Mazzuoli (2011, p. 304) nos seguintes termos: “[...] Entende-se por denúncia o ato unilateral pelo qual um participe em dado tratado internacional exprime firmemente sua vontade de deixar de ser parte no acordo anteriormente firmado. A mesma difere da ab-rogação justamente pelo fato de ser levada a efeito unilateralmente por uma determinada parte no tratado, e não pela totalidade delas. A denúncia por uma das partes no tratado bilateral extingue o acordo, ao passo que, nos tratados multilaterais os termos do pactuado deixam de surtir efeito tão somente para o Estado que o denuncia, continuando a vigorar para as outras partes não sendo o tratado não mutualizável”.

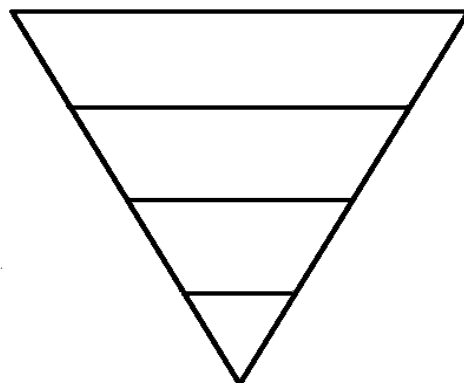
não sejam aprovados de acordo com o processo legislativo de criação de Emendas à Constituição; e, 3) normas jurídicas de status legal: leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resolução, que são atos normativos editados ou controlados pelo Congresso Nacional.

O Poder Executivo pode editar espécies normativas secundárias, destinadas a uniformizar a aplicação das leis e a organizar o funcionamento dos órgãos administrativos na execução das medidas imprescindíveis à efetivação das leis, sem, contudo, poder infringir qualquer disposição normativa contida nas leis.

Nesse sentido, o constitucionalista Carlos Velloso esclarece a função dos regulamentos editados pelo Poder Executivo, bem como a relação hierárquica existente entre a lei e os regulamentos, nos seguintes termos:

[...] os regulamentos, na precisa definição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, 'são regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado, enquanto poder público'. Editados pelo Poder Executivo, visam tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada. É que as leis devem, segundo a melhor técnica, ser redigidas em termos gerais, não só para abranger a totalidade das relações que nelas incidem, senão também, para poderem ser aplicadas, com flexibilidade correspondente, às mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam. Por isso, as leis não devem descer a detalhes, mas, conforme acima ficou expresso, conter, apenas, regras gerais. Os regulamentos, estes sim, é que serão detalhistas. Bem por isso, leciona Esmein, 'são eles prescrições práticas que têm por fim preparar a execução das leis, completando-as em seus detalhes, sem lhes alterar, todavia, nem o texto, nem o espírito'. (VELLOSO, 1994, p. 421)

A hierarquia normativa existente na ordem jurídica brasileira pode ser visualizada pela figura abaixo, na qual as normas de hierarquia inferior retiram sua validade por sua compatibilidade com as normas jurídicas superiores.



4) normas jurídicas de status infralegal: Decretos (editados pelo chefe do Poder Executivo), Portarias, Instruções normativas, Resoluções e quaisquer outros atos normativos editados por órgãos/entidades da Administração Pública.

3) normas jurídicas de status legal: leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resolução, que são atos normativos editados ou controlados pelo Congresso Nacional.

2) normas jurídicas de status supralegal: Tratados Internacionais de Direitos Humanos, que não sejam aprovados de acordo com o processo legislativo de criação de Emendas à Constituição;

1) normas jurídicas de status constitucional: Constituição, Emendas à Constituição e Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos, desde que sejam aprovados de acordo com o processo legislativo de criação de Emendas à Constituição;

Fonte: elaborado pelo autor

A Portaria Interministerial n.º 60/2015 e a Instrução Normativa n.º 01/15 são atos normativos secundários, editados pelo Poder Executivo, com a finalidade de uniformizar a aplicação das leis e regular a atuação dos órgãos administrativos nos procedimentos de licenciamento ambiental, possuindo, portanto, *status* de normas jurídicas infralegais.

Isso significa que os atos normativos secundários não podem desrespeitar direitos instituídos pelas leis e pela Constituição vigentes, mas, apenas, regular a atuação dos órgãos estatais para a efetividade dos direitos constantes em atos normativos primários.

Em outras palavras, a Portaria Interministerial n.º 60/2015 e a Instrução Normativa n.º 01/15 são inválidas na parte em que desrespeitarem a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, como acima exposto, possui *status* de norma formal e materialmente constitucional.

Pois, a pretexto de regulamentar a atuação dos diversos órgãos públicos nos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, os atos normativos secundários acima indicados desrespeitam o direito à consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais em relação a empreendimentos suscetíveis de afetá-los diretamente. Esses atos normativos desrespeitam, ainda, o direito das comunidades quilombolas de impedirem a implantação de empreendimentos econômicos, que acarretem grave comprometimento aos recursos naturais existentes no interior de seus territórios tradicionais, mediante a simples manifestação de sua discordância.

Pode-se afirmar, então, que a Convenção n.º 169 da OIT é norma hierarquicamente superior em relação à Portaria Interministerial n.º 60/2015 e a Instrução Normativa n.º 01/15, que, portanto, são inválidas na parte em que forem incompatíveis com a referida Convenção Internacional de Direitos Humanos.

## CONCLUSÃO

No Brasil, os licenciamentos ambientais de megaempreendimentos minerários, que se sobrepõem aos territórios tradicionais de comunidades quilombolas, estão acontecendo em visceral desrespeito aos direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas. Esses direitos são regulados pela Convenção n.º 169 da OIT e integram o rol de direitos fundamentais, com *status* de norma constitucional, vigentes na ordem jurídica brasileira.

A violação dos direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas se configura no momento em que, constatada a sobreposição do empreendimento minerário ao território

tradicional das comunidades quilombolas, os entes federativos se omitem em instaurar, imediatamente, procedimento de consulta livre, prévia e informada aos órgãos representativos das comunidades quilombolas.

É oportuno esclarecer que a consulta deve ser realizada por todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), antes de tomarem quaisquer decisões relativas à autorização do empreendimento minerário, devendo-se repetir a realização da consulta livre, prévia e informada em todas as etapas do procedimento de licenciamento ambiental.

E, na hipótese de se verificar a necessidade de traslado e reassentamento das comunidades quilombolas para a implantação de empreendimentos econômicos, é imprescindível a obtenção do consentimento dos órgãos representativos destas comunidades, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa.

A efetividade dos direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas depende da adoção de algumas medidas legislativas e administrativas. A primeira medida, de natureza administrativa, é a revogação imediata da Portaria Interministerial n.º 60/2015, editada pelos Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde, e da Instrução Normativa n.º 01/15, editada pela Fundação Cultural Palmares, por serem atos normativos infralegais e estarem em desacordo com os direitos étnicos e territoriais previstos na Convenção n.º 169 da OIT.

A segunda medida, de natureza legislativa, é a aprovação de leis, na esfera de cada um dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com o reconhecimento dos direitos étnicos e territoriais nas legislações federal, estaduais e municipais. Essa medida se torna necessária em virtude da prática administrativa de dar primazia à observação da legislação do próprio ente federativo, em detrimento dos tratados internacionais de direitos humanos. Apesar de não possuir qualquer razão que ampare legalmente esta prática administrativa, na medida em que os tratados internacionais de direitos humanos são hierarquicamente superiores às leis dos entes federativos, a efetividade dos direitos humanos pode ser assegurada com a adaptação das leis dos entes federativos aos tratados internacionais de direitos humanos, especialmente a Convenção n.º 169 da OIT.

As mudanças legislativas e administrativas propostas neste artigo científico dependem da articulação política do movimento quilombola, para traduzir os direitos étnicos e territoriais previstos na Convenção n.º 169 da OIT nas legislações e nos atos administrativos da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, de modo a assegurar a observância do direito à consulta livre, prévia e informada, bem como ao consentimento comunitário na hipótese de



necessidade de traslado e reassentamento, nos licenciamentos ambientais realizados pelo Estado brasileiro.

É sempre importante lembrar que o direito é o resultado, provisório e instável, da acomodação do conflito de interesses materiais e valores éticos ostentados pelos diversos grupos sociais que compõem uma sociedade pluriétnica, multicultural e dividida em diferentes classes sociais. Assim, o reconhecimento e o respeito aos direitos étnicos das comunidades quilombolas fica condicionado à capacidade deste grupo étnico reivindicar, permanentemente, a observância de seus direitos étnicos e territoriais, em contraposição à sanha de megaempreendimentos econômicos que atuam para promover o desapossamento e a destruição de seus territórios tradicionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. (Org.) Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 26.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas – processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 6, n.º 1, 2004, pp. 9-32.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. “Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios”. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, pp. 101-145.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. “As comunidades quilombolas entre os novos significados de território e o rito de passagem da ‘proteção’ ao ‘protecionismo’”, *in* *Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos de Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2016, pp. 29-54.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARCADIS LOGOS S.A. Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental. Belo Horizonte, Minas Gerais, Novembro de 2014. 4 volumes.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

BRASIL. Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm).

BRASIL. Portaria Interministerial n.º 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Brasília: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 01, de 25 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. Brasília: Diário Oficial da União, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do Povo Saramaka versus Suriname. Sentença de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas): p. 1-67. (manuscrito em meio digital). Disponível em [www.oea.org](http://www.oea.org).

COSTA, João Batista de Almeida Costa. A invenção de sujeitos de direito e processos sociais: povos e comunidades tradicionais no Brasil e no Norte de Minas Gerais. Belo Horizonte: Initia Via, 2015.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. Revista Culturas Jurídicas, volume 1, número 1, 2014, página 51/72.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Portaria n.º 177, de 31 de agosto de 2012. Dispõe sobre a inscrição no Cadastro Geral de Comunidades Remanescentes de Quilombo. Diário Oficial da União, Brasília, 03 de setembro de 2012.

GUDYNAS, Eduardo. El Nuevo extractivismo progresista en America del Sur: tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones, in *Colonialismo del siglo XXI*. Barcelona: Icaria Editorial, 2011, pp. 75-92.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Tereza Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HAESBAERT, Rogério. Mito da Desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. Território e Multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense*. Rio de Janeiro, Ano IX, Nº 17, 2007, pp. 19/46.

LITTLE, Paul Elliot. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico 2002/2003*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é o Direito?* São Paulo: Brasiliense, 1999.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OMMATI, José Emílio Medauar. *Uma teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PEREIRA, Denise de Castro; BECKER, Luzia Costa; WILDHAGEN, Raquel Oliveira. Comunidades atingidas por mineração e violação dos direitos humanos: cenários em Conceição do Mato Dentro. Revista Ética e Filosofia Política – Nº 16 –Volume 1 – junho de 2013.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Saraiva, 2008.

PUC/MG. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/Pró-reitoria de Extensão/Núcleo de Direitos Humanos e Inclusão/Programa Quilombola e Outras Comunidades Tradicionais. Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sociocultural da Comunidade Quilombola do Baú – Serro/MG. Belo Horizonte, 2015.

PUC/MG. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/Pró-reitoria de Extensão/Núcleo de Direitos Humanos e Inclusão/Programa Quilombola e Outras Comunidades Tradicionais. Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sociocultural da Comunidade Quilombola do Ausente – Serro/MG. Belo Horizonte, 2015.

SANTOS, Joaquim Felício dos. Memórias do Districto Diamantino da Comarca do Serro Frio. Rio de Janeiro: Typographia Americana, 1868.

SARMENTO, Daniel. Por um Constitucionalismo Inclusivo: História Constitucional Brasileira, Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SERRO. Lei Municipal n.º 1.815, de 27 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a política municipal do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Serro, 2005.

SERRO. Lei Municipal n.º 1.816, de 27 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente. Serro, 2005.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. São Paulo: Editora Cortez, 1986.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Temas de direito público. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

*Trabalho enviado em XX*

*Aceito em 06 de janeiro de 2018*