



Sociedade
Brasileira para o
Progresso da
Ciência

POVOS TRADICIONAIS E BIODIVERSIDADE NO BRASIL

Contribuições dos povos indígenas,
quilombolas e comunidades tradicionais
para a biodiversidade, políticas e ameaças

ORGANIZADORAS:

Manuela Carneiro da Cunha
Sônia Barbosa Magalhães
Cristina Adams

PARTE V
AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS

SEÇÃO 14

AVALIAÇÃO
DO CUMPRIMENTO
DE METAS SUBSCRITAS
PELO BRASIL



POVOS TRADICIONAIS E BIODIVERSIDADE NO BRASIL

Contribuições dos povos indígenas,
quilombolas e comunidades tradicionais
para a biodiversidade, políticas e ameaças

ORGANIZADORAS:

Manuela Carneiro da Cunha
Sônia Barbosa Magalhães
Cristina Adams

PARTE V
AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS

SEÇÃO 14

AVALIAÇÃO
DO CUMPRIMENTO
DE METAS
SUBSCRITAS
PELO BRASIL

São Paulo, 2021

SBPC



**Povos Tradicionais
e Biodiversidade
no Brasil**

Contribuições dos povos
indígenas, quilombolas
e comunidades tradicionais
para a biodiversidade,
políticas e ameaças

Publicado pela
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC

Rua Maria Antonia, 294 - 4º andar - Vila Buarque - 01222-010 São Paulo - SP - Brasil
Tel.: (11) 3259.2766 - <http://portal.sbpcnet.org.br>

O presente trabalho foi realizado com apoio de



MINISTÉRIO DA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÕES



Capa, Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica
Carlos Bravo Villalba

Revisão e Normalização
Vera Carvalho

Apoio Técnico
Léa Gomes de Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P869

Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil [recurso eletrônico] : contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças / Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams, organizadoras. – São Paulo : SBPC, 2021.

67 p.

Vários colaboradores.

Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/livro/povostradicionais14.pdf>

Bibliografia: p. 60-67

Conteúdo: seção 14. Avaliação do cumprimento de metas subscritas pelo Brasil.

ISBN 978-65-89883-04-3

1. Biodiversidade - Conservação - Legislação - Brasil. 2. Direitos fundamentais dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Convenções e tratados internacionais - metas. I. Cunha, Manuela Carneiro da (org.). II. Magalhães, Sônia Barbosa (org.). III. Adams, Cristina (org.). IV. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. V. Avaliação do cumprimento de metas subscritas pelo Brasil.

CDD 342.810872

Ficha catalográfica: Rosângela P. Batista - CRB-8 01465/O

*Este trabalho é dedicado aos povos indígenas,
quilombolas e comunidades tradicionais.*

A P R E S E N T A Ç Ã O

Como os povos tradicionais contribuem para a biodiversidade do Brasil? Em que medida as políticas públicas afetam esses povos e suas contribuições? São esses os temas que esta obra aborda. Mais de duzentos pesquisadores entre acadêmicos, indígenas, quilombolas, membros de comunidades tradicionais e técnicos de instituições públicas, procuraram reunir, durante quatro anos (2018-2021), o que até hoje se sabe para fundamentar as respostas.

Esses temas, em si, não são novos. A Convenção da Diversidade Biológica, de 1992, pôs em relevo a importância dos povos indígenas e comunidades locais para a biodiversidade. A Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, a IPBES, desde sua criação em 2012, se propôs a inclusão do conhecimento, práticas e inovações dos povos indígenas e comunidades locais nos seus relatórios continentais ou globais.

O que é novo, portanto, não são os temas e as fontes a que recorreremos, e sim o âmbito e a especial atenção dada a povos indígenas, quilombolas e às muitas comunidades tradicionais, que representam a megadiversa população tradicional que vive e atua em um país biologicamente também megadiverso. O Brasil, por essas duas características, tem uma responsabilidade ímpar no desenho de políticas públicas sociais e ambientais. O que a Costa Rica representou em políticas de biodiversidade, o Brasil pode vir a se tornar nas de sociobiodiversidade.

Seguimos nesta pesquisa a inspiração dos relatórios da Plataforma IPBES. Os seus destinatários primários são os tomadores de decisão, o que não lhe diminui o valor documental e de análise para especialistas diversos, entre eles os próprios povos tradicionais e os historiadores das gerações futuras. Na linha do IPBES, trata-se de um grande levantamento de dados e informações secundárias, compilados e analisados para trazer elementos de respostas às perguntas propostas pelo projeto. Alguns capítulos, entretanto, trazem informações primárias, incluindo mapas, produzidas especificamente para este fim.

A Amazônia é o bioma sobre o qual se conseguiu reunir mais documentação, assim como há maior volume de informações sobre povos indígenas. Esse viés é atribuível à diferença no volume de fontes e de pesquisas. Por enquanto, são menos abundantes as fontes disponíveis sobre quilombolas e comunidades tradicionais. Basta lembrar que a população quilombola iria figurar, pela primeira vez, apenas no censo populacional que estava previsto para 2020. Mas começam a se avolumar dados sobre a importância das contribuições de povos tradicionais e de quilombolas para a biodiversidade, e a pesquisa deverá prosseguir com novos pesquisadores.

A obra se agigantou ao longo do percurso. São seis partes, contendo 17 seções, cada uma composta por vários capítulos. A última parte, trazendo três seções, é dedicada a pesquisas interculturais realizadas especificamente para este projeto, a fim de evidenciar a fecundidade da colaboração entre regimes distintos de conhecimentos sobre o ambiente, as vidas e o funcionamento do mundo. Pareceu-nos mais razoável repartir a publicação em volumes no portal da SBPC. Cada volume corresponde a uma seção temática, e não seguirá no portal a ordem do plano geral da obra, que consta abaixo. Ao final, todos os volumes serão juntados em uma única edição, acrescida de uma introdução geral.

São Paulo e Belém, 28 de março de 2021.

Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams



**Povos Tradicionais
e Biodiversidade
no Brasil**

Contribuições dos povos
indígenas, quilombolas
e comunidades tradicionais
para a biodiversidade,
políticas e ameaças

PLANO GERAL DA OBRA

POVOS TRADICIONAIS E BIODIVERSIDADE NO BRASIL

Contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças

PARTE I. TERRITÓRIOS E DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

- SEÇÃO 1. QUEM SÃO, QUANTOS SÃO
- SEÇÃO 2. TERRITÓRIOS (Onde estão?)
- SEÇÃO 3. DIFICULDADES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS
- SEÇÃO 4. ALGUNS DIREITOS ESPECÍFICOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

PARTE II. CONTRIBUIÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS À BIODIVERSIDADE

- SEÇÃO 5. OS TERRITÓRIOS INDÍGENAS E TRADICIONAIS PROTEGEM A BIODIVERSIDADE?
- SEÇÃO 6. BIODIVERSIDADE E AGROBIODIVERSIDADE COMO LEGADOS DE POVOS INDÍGENAS
- SEÇÃO 7. GERAR, CUIDAR E MANTER A DIVERSIDADE BIOLÓGICA
- SEÇÃO 8. CONHECIMENTOS ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE

PARTE III. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

- SEÇÃO 9. INCENTIVOS AO USO DA TERRA E PRODUÇÃO
- SEÇÃO 10. POLÍTICAS EDUCACIONAIS, DE SAÚDE E DE PROTEÇÃO SOCIAL

PARTE IV. POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AMEAÇAM OS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

- SEÇÃO 11. PROJETOS ECONÔMICOS E DE INFRAESTRUTURA
- SEÇÃO 12. CONFLITOS
- SEÇÃO 13. AMEAÇAS

PARTE V. AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS

- SEÇÃO 14. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS SUBSCRITAS PELO BRASIL

PARTE VI. PESQUISAS INTERCULTURAIS

- SEÇÃO 15. POVOS INDÍGENAS
- SEÇÃO 16. COMUNIDADES TRADICIONAIS
- SEÇÃO 17. QUILOMBOLAS

Agradecimentos

O contexto: em 2011, o MCTI acolheu e colocou no plano plurianual a proposta de testar um programa inovador. Tratava-se de apoiar pesquisas interculturais, reunindo cientistas e membros de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais em torno de temas de interesse mútuo, bem como fortalecer pesquisas independentes empreendidas por povos tradicionais. Com esse propósito, o MCTI encomendou e repassou ao CNPq as verbas para dois projetos. O primeiro projeto se propôs estabelecer as bases de um tal programa e realizar experiências-piloto. O segundo projeto, inspirado nos relatórios da Plataforma IPBES, criado em 2012, foi o que deu origem ao trabalho que agora apresentamos.

São muitas as instituições e pessoas a que devemos agradecimentos:

ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) que encomendou a pesquisa; ao CNPq que a viabilizou (Processo CNPq 421752/2017-3); ao generoso doador que quer ficar anônimo e à Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (BPBES) que fizeram aportes suplementares ao orçamento do projeto; à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que acolheu o projeto desde o início e o publica em seu portal; à Biblioteca Guita e José Mindlin da Universidade de São Paulo (USP), que se dispôs a receber, conservar e abrir para consulta o conjunto da obra e o acervo documental que o acompanha; ao Instituto Socioambiental (ISA), grande fonte de documentação e informações; à Universidade Federal do Pará e à Universidade de São Paulo que acolheram a proposta em sua plataforma de projetos;

a Aline Santos Lopes, Aloizio Mercadante, Andréa Dias Victor, Bruno Marangoni Martinelli, Eunice Fernandes Personini, Fábio Scarano, Helena Nader, Ildeu de Castro Moreira, Léa Gomes de Oliveira, Mercedes Bustamante;

e a todos os autores que colaboraram voluntariamente com este gigantesco levantamento!

PARTE V
AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS

Seção 14

Avaliação do cumprimento de metas subscritas pelo Brasil

Autores:

Andréa Leme da Silva

Erika Yamada

Helena Neri Alves-Pinto

Luciana Ferraz

Manuela Carneiro da Cunha

Nurit Bensusan

Patrícia de Mendonça Rodrigues

Raisa Mulatinho Simões

Sônia Barbosa Magalhães

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
14.1. AVALIAÇÃO DAS METAS DE AICHI E DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)	12
<i>Erika Yamada, Andréa Leme da Silva, Helena Neri Alves-Pinto</i>	
14.1.1. Compromissos internacionais e os direitos dos povos indígenas.....	13
14.1.2. Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	15
14.1.2.1. Convenção sobre Diversidade Biológica e Metas de Aichi	17
14.1.2.1.1. Meta 11 – Conservar a biodiversidade a partir	18
da expansão e implementação de sistemas de áreas protegidas	18
14.1.2.1.2. Meta 13 – Conservação da agrobiodiversidade	21
14.1.2.1.3. Meta 16 – Implementação do Protocolo de Nagoya.....	23
14.1.2.1.4. Meta 18 – Respeito às populações e conhecimentos tradicionais..	25
14.1.3. Oportunidades e desafios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em relação aos Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Locais Tradicionais.....	26
14.1.4. Implementação das Metas de Aichi e ODS no contexto nacional	28
14.1.5. Desafios do atual contexto para o Brasil alcançar seus compromissos internacionais com relação a Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais	33
14.2. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL.....	36
<i>Raisa Mulatinho Simões</i>	
14.2.1. Convenções e Declarações Internacionais em vigor no Brasil.....	36
14.2.2. Principais dispositivos e implementação da OIT-169 e da CDB no Brasil.....	37
14.2.3. Outras convenções e declarações	45
14.3. AVALIAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS (ONU) DO RPU DO BRASIL – 2017/2019.....	51
<i>Raisa Mulatinho Simões</i>	
14.3.1. Recomendações e cumprimento: terceiro ciclo da RPU.....	52
14.4. SITUAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL. RELATÓRIO APROVADO PELA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS EM 12 DE FEVEREIRO DE 2021.....	56
<i>Sônia Barbosa Magalhães e Manuela Carneiro da Cunha</i>	
14.4.1 Recomendações da CIDH da OEA ao Estado Brasileiro.....	58

BOXES

Box 1 – Objetivos estratégicos.....	28
<i>Erika Yamada, Andréa Leme da Silva, Helena Neri Alves-Pinto</i>	
Box 2 – Programa Municípios Verdes. A experiência do Pará.....	30
<i>Sônia Barbosa Magalhães</i>	
Box 3 – Sobre a recepção da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro e os vários ataques que tem sofrido	40
<i>Sônia Barbosa Magalhães, Manuela Carneiro da Cunha</i>	
Box 4 – A Convenção de Ramsar e a Ilha do Bananal.....	47
<i>Patrícia de Mendonça Rodrigues, Luciana Ferraz</i>	
Box 5 – O Protocolo de Nagoya	49
<i>Nurit Bensusan</i>	
Bibliografia citada	60

14. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS SUBSCRITAS PELO BRASIL

Introdução

Esta Seção integra a Parte V da coleção e objetiva apresentar uma avaliação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no que se refere aos direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais e à contribuição da sociodiversidade para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos.

A Seção dialoga principalmente com as Partes I, III e IV, que apresentam e discutem as ameaças aos direitos desses povos, incluindo políticas públicas, obras de infraestrutura e mineração que contribuem para a insegurança territorial, alimentar e de acesso à saúde e educação. A essas ameaças históricas somam-se, no atual governo federal, desde 2019, o desmonte do marco regulatório que garante a proteção do meio ambiente e o reconhecimento de direitos territoriais coletivos, e a desestruturação institucional das organizações governamentais encarregadas de garanti-los. A chegada da pandemia da covid-19 ao país, em 2020, agravou sobremaneira esse quadro, principalmente para os povos indígenas e isolados, mais suscetíveis à contaminação pelo novo vírus, levando o Brasil a ser denunciado no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo “desmonte das políticas ambientais e indigenistas e pelo risco elevado de genocídio de povos indígenas isolados” pelo Instituto Socioambiental, pela Conectas Direitos Humanos e a Comissão Arns¹.

Diante deste cenário, conforme apontam Erika Yamada, Andréa Leme da Silva e Helena Neri Alves-Pinto (ver Capítulo 14.1. Avaliação das Metas de Aichi e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), o compromisso dos governos nacionais e subnacionais com os instrumentos e mecanismos internacionais que protegem os direitos fundamentais de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, assim como o meio ambiente, “passam a ter ainda maior relevância no sentido de nortear os valores mínimos já aceitos pelo Estado”. Em sua contribuição, Erika, Andrea e Helena avaliam os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito das Nações Unidas através das metas relacionadas ao desenvolvimento sustentável (Agenda 2030/Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e à proteção da sociobiodiversidade

¹ Ver: <https://comissaoarns.org/blog/2020-03-03-na-onu-comiss%C3%A3o-arns-denuncia-riscos-de-etnoc%C3%ADdio-e-genoc%C3%ADdio-de-povos-ind%C3%ADgenas-brasileiros/>.

(Convenção sobre Diversidade Biológica/Metas de Aichi). O box de Sonia Barbosa Magalhães detalha um dos exemplos de boas práticas e lições aprendidas para a região amazônica elencadas pelo PNUD (2016) - o Programa Municípios Verdes do Estado do Pará.

No Capítulo 14.2., Raisa Mulatinho Simões amplia esse olhar ao analisar convenções e declarações internacionais diretamente relacionadas à biodiversidade e aos povos tradicionais – como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos (TIRF) –, mas também outras convenções que, embora não tratem diretamente dos temas mencionados, dizem respeito aos direitos civis e humanos de forma mais ampla (como a Carta Internacional dos Direitos Humanos, entre outros). Dois boxes ilustram a aplicação das convenções internacionais no país, um na Ilha do Bananal (Convenção Ramsar) de autoria de Patrícia de Mendonça Rodrigues e Luciana Ferraz, e outro sobre a recente ratificação do Protocolo de Nagoya pelo Brasil, de Nurit Bensusan.

No Capítulo 14.3., Raisa M. Simões volta para discutir a Revisão Periódica Universal (RPU), que é um processo de avaliação quadrienal implantado em 2006 sobre a situação dos direitos humanos nos Estados membros da Organização das Nações Unidas, e que ocorre no âmbito do Conselho dos Direitos. O Brasil já passou por três ciclos de avaliação da RPU na ONU em 2008, 2012 e 2017 e, neste último, organizações da sociedade civil do país e outras internacionais puderam elaborar relatórios detalhados sobre a situação dos direitos humanos relativa ao período de 2012 até 2016. Nesta contribuição ao Diagnóstico, Raisa resume e analisa as recomendações decorrentes do último relatório pelos Estados membros, relativas aos direitos dos povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e meio ambiente, assim como traz um resumo da avaliação de 2019 do cumprimento dessas recomendações por um conjunto de 25 organizações da sociedade civil no Brasil².

Finalmente, no Capítulo 14.4, Sônia Barbosa Magalhães e Manuela Carneiro da Cunha abordam o importantíssimo Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) dedicado à situação de direitos humanos no Brasil, aprovado em fevereiro de 2021. Esse amplo Relatório destaca os riscos de retrocesso em direitos humanos e contém análises muito bem documentadas relativas, entre outras, a populações quilombolas e a povos indígenas no Brasil. Sugere-se a leitura na íntegra dessas análises no original do documento, e de suas recomendações, algumas delas aqui reproduzidas textualmente.

2 Aqui, remetemos também o leitor para a Seção 10 desta Coleção, na qual Luís Donizete Benzi Grupioni apresenta um dos relatórios submetidos por organizações da sociedade civil referente ao direito à educação diferenciada e sugestões de recomendações ao Estado brasileiro para o terceiro ciclo de avaliação do Brasil no Mecanismo de RPU, em 2017. Grupioni considera que não houve alterações significativas na situação das escolas indígenas no país e do ensino que nelas é praticado desde então, e que os dados trazidos infelizmente ainda são atuais.

14.1. Avaliação das Metas de Aichi e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Erika Yamada³, Andréa Leme da Silva⁴, Helena Neri Alves-Pinto⁵

O Brasil enfrenta um cenário de sobreposição de graves crises: política, com a radicalização do populismo autoritário; de saúde por causa da pandemia da COVID-19 e suas consequências assoladoras num país marcado pela desigualdade; e econômica marcada pela prevalência de medidas de austeridade que agravaram a situação de direitos humanos da população. Nacionalmente, a consolidação do desmonte dos órgãos públicos como Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), bem como do marco regulatório que garantem a proteção do meio ambiente, o reconhecimento de direitos territoriais coletivos e a proteção das vidas de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, e a violência no campo estão no centro dos ataques à democracia e chamam a atenção global pelo grave retrocesso que representam, também considerando o cenário de crise global climática.

Assim, os instrumentos e mecanismos internacionais que reforçam o compromisso dos Estados com o reconhecimento da contribuição da sociobiodiversidade para o planeta e a humanidade, bem como que reafirmam a proteção de direitos fundamentais dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, e o compromisso dos governos nacionais e subnacionais com o desenvolvimento sustentável, passam a ter ainda maior relevância no sentido de nortear os valores mínimos já aceitos pelo Estado. Esta seção analisa os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito das Nações Unidas associando metas relacionadas ao desenvolvimento sustentável (Agenda 2030/Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e metas associadas à proteção da sociobiodiversidade (Convenção da Diversidade Biológica/Metas de Aichi), inclusive fazendo referência ao 6º Relatório Nacional apresentado à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em 2020 e apontando algumas incongruências da postura do governo federal com o que se construiu até então. Frente à redução dos espaços participativos, instrumentos e compromissos internacionais figuram muitas vezes como os únicos canais de diálogo e controle social na defesa dos direitos fundamentais, do meio ambiente e da sociobiodiversidade. Nesse sentido, faz-se ainda mais relevante garantir a acessibilidade desses espaços aos povos e grupos interessados.

3 ONU, Mecanismo de Peritos sobre Direitos dos Povos Indígenas.

4 Universidade de Brasília.

5 Universidade Federal do Rio de Janeiro.

14.1.1. Compromissos internacionais e os direitos dos povos indígenas

O Brasil assumiu uma série de compromissos internacionais para garantir o respeito e a promoção dos direitos humanos dos povos indígenas, que reafirmam que os direitos territoriais e de acesso aos recursos naturais são necessários para a sobrevivência não apenas física, mas também cultural dos diferentes povos e por isso são considerados direitos fundamentais. Esses mesmos direitos estão estabelecidos expressamente na legislação nacional brasileira, inclusive na Constituição Federal de 1988 e recepcionados pelo ordenamento jurídico nacional.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os direitos de Povos Indígenas e Tribais (1989) e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) são os principais instrumentos internacionais de direitos humanos voltados à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, ao lado de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo país como a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dentre outros. Enquanto a Declaração da ONU incorpora direitos que se fazem vinculantes pela jurisprudência internacional e apresenta compromissos políticos para os Estados que votaram a seu favor como é o caso do Brasil, a Convenção 169 da OIT faz parte do ordenamento jurídico nacional como um tratado internacional de direitos humanos ratificado pelo Estado e com força de norma supralegal desde 2004. A Convenção 169 da OIT, norma de caráter supralegal, reconhece que povos indígenas e tribais têm modos de vida e de organização próprios, e têm autonomia nas tomadas de decisões sobre suas vidas, seus planos de desenvolvimento e de futuro. A Convenção 169 da OIT reafirma e protege o direito à terra dos povos indígenas e tribais, o direito à saúde, educação e trabalho, e estabelece para o Estado o dever de consultar os povos indígenas antes da adoção de medidas que venham a afetar seus direitos ou suas vidas.

No âmbito regional da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil votou favoravelmente à aprovação da Declaração da OEA sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016) e sujeita-se à jurisprudência do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. De acordo com a jurisprudência desses sistemas de direitos humanos, são reconhecidos aos povos indígenas o direito de decidirem sobre suas formas de desenvolvimento; o direito sobre suas terras; e o direito de serem informados e de participar das tomadas de decisões de governo que afetem suas vidas e direitos enquanto povos indígenas a partir do chamado direito de consulta livre, prévia e informada. A seguir, destacamos os principais compromissos relacionados aos direitos dos povos indígenas no âmbito mundial da ONU onde, desde 2017, o Brasil ocupa um assento como membro do Conselho de Direitos Humanos.

Além dos compromissos advindos de tratados internacionais, em matéria de direitos humanos, os países também assumem compromissos voluntários no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU pelo Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU). E recebem recomendações das Relatorias Especiais e Grupos de Trabalho da ONU, a exemplo da Relatora da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas, do Relator da ONU sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos, do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, dentre outros que já visitaram e/ou se pronunciaram sobre situações específicas no Brasil.

No caso da Revisão Periódica Universal do Brasil, até o momento foram realizados três ciclos de avaliações no âmbito das Nações Unidas. No ciclo mais recente (2017), o Brasil aceitou pelo menos 34 recomendações que tratavam da situação dos direitos humanos dos povos indígenas, incluindo a conclusão de processos de demarcação de terras indígenas, a realização da consulta prévia, livre e informada, e a proteção das vidas e da integridade física de lideranças indígenas e defensores de direitos humanos.⁶ A implementação dessas recomendações ainda carece de um sistema de monitoramento e de indicadores que deveriam ser elaborados pelo governo em diálogo com a sociedade civil.

Em setembro de 2018, o Brasil assinou um importante tratado internacional, voltado a apoiar o caminho para um desenvolvimento mais igualitário, inclusivo e sustentável na América Latina e no Caribe: o Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais. Conhecido como “Acordo de Escazú”, trata-se do primeiro tratado regional ambiental da região. O instrumento é o único tratado oriundo da Rio+20, e inova no mundo ao ser o primeiro a conter disposições específicas para a proteção dos defensores ambientais, numa região bastante violenta para aqueles que defendem o ambiente e a terra, especialmente os indígenas. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, o Brasil participou ativamente dos trabalhos que concluíram o Acordo de Escazú e manteve amplo exercício de consultas com representantes de governo, da sociedade e da academia, para a construção das posições nacionais.⁷ No entanto, até maio de 2020 não havia ratificado o acordo que depende de onze ratificações de países para entrar em vigor.

Nas últimas décadas, o Brasil também assumiu compromissos com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, nos protocolos e acordos relacionados à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, e com as Metas de Aichi para avançar na implementação da Convenção da Diversidade Biológica da ONU, compromissos que se relacionam entre si.

⁶ Disponível em: <http://rca.org.br/direitos-indigenas-rpu/>.

⁷ Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19558-assinatura-do-acordo-regional-sobre-acesso-a-informacao-participacao-publica-e-acesso-a-justica-em-assuntos-ambientais-na-america-latina-e-no-caribe-acordo-de-escazu>.

14.1.2. Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada, em 2015, por 193 países-membros das Nações Unidas, com forte protagonismo e endosso do Brasil. De fato, a Agenda 2030 nasceu na Rio+20 e apresenta 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – em inglês de *Sustainable Development Goals* (SDG) – com suas 169 metas. Para a ONU, o desenvolvimento sustentável tem três dimensões: econômica, social e ambiental, ressaltando o combate à pobreza, a igualdade de gênero e a inclusão social (BRASIL-MRE, 2018).

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a Agenda 2030 não se limitaria a propor os ODS, mas trataria igualmente dos meios de implementação que permitam a concretização desses objetivos e de suas metas, ou seja, englobaria questões de alcance sistêmico, como financiamento para o desenvolvimento, transferência de tecnologia, capacitação técnica e comércio internacional. De acordo com a posição estatal brasileira até 2018, deveria ser posto em funcionamento um mecanismo de acompanhamento dos ODS e de suas metas de modo a auxiliar os países a comunicar seus êxitos e identificar seus desafios, ajudando-os a traçar estratégias e avançar em seus compromissos com o desenvolvimento sustentável.⁸

De forma coerente com o compromisso internacional, o Brasil vinha internalizando a Agenda 2030 e, dentre outras coisas, criou uma Comissão Nacional para os ODS e uma coordenação de produção de indicadores no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com uma plataforma de dados pronta (TURRA, 2019). Contudo, ao aprovar⁹ o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2020 a 2023, a Presidência da República suprimiu a designação de recursos específicos para os mecanismos de monitoramento e avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, colocando em risco os avanços alcançados até então.

Os ODS são considerados como balizadores de políticas públicas em instrumentos internacionais como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES). Em muitos dos ODS e suas metas associadas, os temas da biodiversidade e dos ecossistemas se destacam, pois contribuem diretamente para o bem-estar humano e para as prioridades de desenvolvimento nos países.

A biodiversidade está no centro de muitas atividades econômicas, particularmente

8 Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>.

9 Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2020 a 2023.

aquelas relacionadas à agricultura e pecuária, silvicultura e pesca. Globalmente, quase metade da população humana depende diretamente dos recursos naturais para sua subsistência, e muitas das pessoas mais vulneráveis dependem diretamente da biodiversidade para satisfazer suas necessidades diárias de subsistência. Desse modo, o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e suas Metas de Biodiversidade de Aichi, adotadas no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, são consistentes com a Agenda 2030 e se reforçam mutuamente. Para entender com maior facilidade as contribuições da biodiversidade a fim alcançar os ODS, a ONU elaborou uma nota técnica que relaciona todos os 17 ODS com as Metas de Aichi (PNUD, 2016)¹⁰.

De acordo com a ONU, o ODS15, por exemplo, menciona especificamente a necessidade de conter a perda da biodiversidade. O objetivo estabelece como compromisso para a Agenda 2030: *Proteger, restaurar e promover o uso sustentável de ecossistemas terrestres, manejar florestas de forma sustentável, combater a desertificação e deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade*. O ODS15 e cada uma das metas de desenvolvimento sustentável associadas a ele se relacionam por sua vez com as Metas de Aichi 2, 4, 5, 7, 9, 11, 12, 14, 15 e 16. Assim, por exemplo, entende-se que a conservação, restauração e uso sustentável dos ecossistemas de água doce terrestre e continental, das florestas, desertos e terras degradadas bem como os ecossistemas de montanhas são essenciais para o desenvolvimento sustentável (PNUD, 2016, p. 19). Já a perda de cobertura de vegetação nativa que impacta negativamente a biodiversidade deve demandar – particularmente em áreas de alto valor ecológico – ações urgentes por parte dos Estados. Ao mesmo tempo, a restauração de áreas desmatadas e degradadas são consideradas como áreas de grande potencial para enriquecer a biodiversidade, melhorar as funções dos ecossistemas e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, se por um lado a meta 15.9 do ODS15 convoca para a integração dos valores do ecossistema e da biodiversidade no planejamento do desenvolvimento nacional e local, nas estratégias e nas contas de redução da pobreza, por outro lado, a incorporação das Outras Medidas Efetivas de Conservação baseadas em Área (OECMs) – sigla em inglês: *Other Effective Area Based Conservation Measures* – e de indicadores de equidade na Meta de Aichi 11 também reflete o reconhecimento da importância da inclusão do ser humano para a conservação da biodiversidade.

Os ODS são o reconhecimento de que desenvolvimento sem foco nas pessoas se resume a discussões de caráter mercantil ou econômico. Por isso, sua associação com as agendas de biodiversidade, de direitos humanos, de não exclusão, e de mudanças climáticas é fundamental. A Agenda 2030 constitui uma promessa de esforço global para tirar

¹⁰ PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

as pessoas da pobreza, da perseguição e da impotência; uma promessa global de combater a desigualdade entre as pessoas; um compromisso global com uma prosperidade para as pessoas que seja sustentável para o nosso planeta, sendo um lugar de coexistência humana com a biodiversidade.

O lema da Agenda 2030 é “Não deixar ninguém para trás. E alcançar os que estão por último primeiro”. No entanto, assim como para o cumprimento das Metas de Aichi, um dos maiores desafios colocados no âmbito nacional e internacional é a garantia da participação efetiva das populações mais interessadas e afetadas pela discussão e implementação das medidas associadas a esses compromissos internacionais: os representantes indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais.

14.1.2.1. Convenção sobre Diversidade Biológica e Metas de Aichi

No âmbito global, a Convenção sobre Diversidade Biológica é o mais importante instrumento jurídico internacional de proteção da biodiversidade, e considera as áreas protegidas um de seus principais instrumentos de conservação. O Brasil foi o primeiro país signatário da Convenção em 1992. O acordo entrou em vigor em dezembro de 1993 e já foi assinado por mais de 160 países. Os três objetivos da CDB incluem conservação da diversidade biológica, uso sustentável da biodiversidade e repartição dos benefícios advindos do acesso aos recursos genéticos e/ou conhecimento tradicional associado (CTA).

Durante a Convenção das Partes¹¹, COP6 da CDB, realizada em 2002, foi acordado um Plano Estratégico 2002-2010 para guiar a implementação da Convenção, em nível global e nacional, com o propósito de reduzir a perda da diversidade biológica, contribuir para a diminuição da pobreza e assegurar a distribuição equitativa de seus benefícios. Em 2006, o Brasil definiu 51 metas nacionais de biodiversidade para 2010 (Resolução Conabio¹² n° 3, de 21 de dezembro de 2006), algumas mais ambiciosas que as metas da própria CDB. Apesar do baixo alcance das metas (67% das metas tiveram 25% ou menos de êxito), o plano estratégico teve papel importante na ampliação da área de unidades de conservação e na redução dos níveis de desmatamento na época.¹³

Entretanto, avaliações indicaram que o plano global não foi efetivo e as metas do

11 A CDB estabeleceu a Conferência das Partes (COP) – *Convention of the Parties* – como instância de governança sobre a implementação dos compromissos estabelecidos e as decisões que são acordadas e tomadas pelos países membros em reuniões periódicas.

12 A Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio) foi criada através do Decreto n° 4.703, de 21 de maio de 2003, com a missão de promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à CDB, bem como identificar e propor áreas e ações prioritárias para pesquisa, conservação e uso sustentável dos componentes da biodiversidade. Funciona com a composição paritária de 20 membros, incluindo governo e representantes da sociedade civil.

13 Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Decreto n° 5.758, de 13 de abril de 2006.

Panorama da Biodiversidade Global não foram alcançadas. Diante do fracasso mundial em conter a perda da biodiversidade a partir das metas previstas no Plano Estratégico 2002-2010, os países signatários da CDB lançaram em 2010 um novo Plano Estratégico 2011-2020, acordado durante a COP10, realizada em Nagoya, Japão. O documento resalta a importância de se reduzir mundialmente a perda de biodiversidade para garantir a resiliência dos ecossistemas até 2020. O novo Plano estabeleceu 20 metas globais para a biodiversidade, que ficaram conhecidas como as *Metas de Aichi*, e deveriam ser usadas como base para o desenvolvimento das metas nacionais. Analisamos a seguir, as Metas de Aichi 11, 13, 16 e 18 que dizem respeito ao direito aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

14.1.2.1.1. Meta 11 – Conservar a biodiversidade a partir da expansão e implementação de sistemas de áreas protegidas

A meta 11¹⁴ (objetivo estratégico C) de *Conservar a biodiversidade a partir da expansão e implementação de sistemas de áreas protegidas* tem sido amplamente discutida e avaliada no âmbito internacional e uma de suas novidades foi a inclusão do termo *Outras Medidas Efetivas de Conservação baseadas em Área*” (OECM). Atualmente, a CDB, por meio do grupo de trabalho da Comissão Internacional de Áreas Protegidas (UICN-WCPA) vem trabalhando para desenvolver um guia para definição dessas áreas, seu reconhecimento e caracterização (UICN-WCPA, 2018).¹⁵

A inclusão de OECMs corrobora o entendimento de que povos indígenas e comunidades tradicionais contribuem com a conservação da biodiversidade. Isso porque as OECMs passam a considerar áreas que não tenham como seu objetivo primário a conservação da biodiversidade (CDB/SBSTTA, 2018b). Dessa forma, podem ser incluídas i) áreas que têm como objetivo primário a conservação, mas que não foram denominadas como áreas protegidas por motivos como o não interesse dos gestores do território; ii) áreas que têm como objetivo a conservação, mas que priorizarão outras ações caso necessário; iii) áreas que não têm como objetivo a conservação, mas que contribuem indiretamente para tal (CDB/SBSTTA, 2018). Tais áreas podem vir a ser consideradas caso se adequem às características definidas pela CDB, como por exemplo serem efetivas para a conservação de biodiversidade e para a provisão de serviços ecossistêmicos (CDB/SBSTTA, 2018b).

14 “Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas” (CDB, 2018).

15 A CDB, através da decisão nº 14/8 reconheceu tais áreas (em dezembro de 2018), e o guia foi aprovado (UICN-WCPA, 2019).

Internacionalmente, ainda há grande divergência sobre a caracterização de Terras Indígenas (TI) e comunidades tradicionais com relação ao seu papel para a conservação. É estimado que as TIs ocupem cerca de 37,9 milhões de km² de áreas terrestres ao redor do mundo, com diferentes tipos de governança e de manejo (GARNETT *et al.*, 2018). Diversas dessas áreas são consideradas Áreas Conservadas Indígenas e Comunitárias (IC-CAs) – *Indigenous and Community Conserved Areas* –, ou seja, aquelas geridas por povos indígenas ou comunidades locais e que trazem benefícios à biodiversidade (ICCA, 2018). Cada país é responsável por definir se e como as TIs são reconhecidas ou reportadas ao Centro de Monitoramento de Conservação Global (*United Nations Environment Programme-World Conservation Monitoring Centre* – UNEP-WCMC), projeto desenvolvido pela ONU Meio Ambiente e pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), que é usado para informar os dados nacionais à CDB. A inclusão das OECCMs abre a possibilidade de reconhecimento de diversos tipos de gestão e manejo comunitário, trazendo atenção para áreas que não necessariamente fariam parte da agenda ambientalista de cada um dos países (ALVES-PINTO *et al.*, 2020).

No Brasil, a versão nacional da meta 11¹⁶ na Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB) – em inglês *National Biodiversity Strategy and Action Plans* (NBSAP) – se lê mais ambiciosa do que aquela proposta da CDB (BRASIL, 2017a). Dessa forma, fica estabelecido que TIs devem ser consideradas e reconhecidas, reforçando uma tendência de incluir áreas fora do sistema legal de áreas protegidas (SNUC) para a conservação. Apesar de territórios quilombolas não terem sido explicitamente mencionados na resolução que define as áreas a serem incluídas (CONABIO, 2013), haveria margem para inclusão em sua leitura. Além disso, essas áreas são mencionados no Plano Nacional de Áreas Protegidas (BRASIL-MMA, 2006). Apesar de ficar claro que TIs e territórios quilombolas devem ser incluídos na contabilização da meta, ainda há discussão de como isso deve ser feito: se como parte do sistema não formal de áreas protegidas, somando-se ao formal SNUC, ou como OECCMs (ALVES-PINTO *et al.*, 2020). Algumas das áreas foram reportadas pela Funai ao WCMC, integrando o banco de dados de Áreas Protegidas (PROTECTED PLANET, 2018).

Hoje, as Terras Indígenas ocupam uma área de aproximadamente 1.176 milhões de km² (13,8% do território brasileiro), e somam mais de 720 áreas, sendo que 486 foram homologadas (ISA, 2018a). Com relação aos territórios quilombolas, estima-se que estes

16 “Até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas” (CONABIO, 2013).

somem mais de 3 mil comunidades, das quais 2.600 foram certificadas pela Fundação Palmares (ISA, 2018b).

No entanto, vigora no país um contexto de muitos desafios para o reconhecimento, titulação e proteção de tais terras e territórios frente a ameaças de alterações constitucionais e legais de reconhecimentos de direitos territoriais, bem como de enfraquecimento das instituições responsáveis pelos processos de demarcação de terras indígenas e territórios quilombolas e a insegurança jurídica¹⁷ sob o status de regularização fundiária dos territórios. Soma-se a isso o desmantelamento de políticas e órgãos responsáveis pela proteção e fiscalização ambientais dessas áreas. Tal como apontado no 6º Relatório Nacional apresentado à CDB.

A falta de dados e informações e a conseqüente dificuldade para se determinar a contribuição dessas áreas para os elementos qualitativos da meta também chamam a atenção. Ou seja, a avaliação da importância e contribuição de TIs e territórios quilombolas para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, gestão efetiva e equitativa, integração e representação ecológica têm relação direta com a possibilidade de expansão e implementação de sistemas de áreas protegidas que protejam a biodiversidade. No caso das TIs, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída em 2012, orienta o tema e prevê como uma de suas principais ferramentas os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) de Terras Indígenas, que devem definir o planejamento do uso do território, e ser feitos de forma participativa (COMANDULLI, 2016). Contudo, concretizam-se as evidências de descontinuidade de tais políticas, como por exemplo o não funcionamento dos órgãos de governança da política como o Comitê Gestor da PNGATI.

Com relação às evidências, alguns estudos avaliam o significativo papel das terras indígenas para a contenção do desmatamento. De forma geral, 98% dos desmatamentos na Amazônia Legal ocorrem fora das TIs (ISA, 2018a), e estudos recentes mostram que tanto TIs quanto territórios quilombolas podem ser igualmente ou mais eficientes em conter desmatamento na Amazônia do que UCs (ALVES-PINTO *et al.*, 2020). No entanto, TIs em áreas com maior pressão (arco do desmatamento, por exemplo), têm sofrido com altas taxas de derrubada. Outros estudos mostram que em áreas com menor pressão, as TIs tiveram taxas de conversão iguais às de UCs de uso sustentável e maiores do que naquelas de proteção integral. No entanto, elas foram tão ou mais efetivas do que as UCs de proteção integral quando em áreas de média e alta pressão, respectivamente (NOLTE *et al.*, 2013). Os resultados, no entanto, variam de acordo com a região e o período de tempo analisados, e em alguns casos as unidades de proteção integral são mais eficientes do que

¹⁷ Ver: <https://cimi.org.br/2020/04/mpf-recomenda-ao-presidente-da-funai-que-anule-imediatamente-portaria-que-permite-grilagem-de-terras-indigenas/>.

as TIs (JUSYS, 2018). No Cerrado, as TIs estão localizadas em áreas com maior pressão de desmatamento e contribuem com maior efeito absoluto no controle da conversão de vegetação nativa (CARRANZA *et al.*, 2014). A contribuição das terras indígenas vem sendo também reconhecida globalmente: na Austrália, três quartos das espécies ameaçadas têm suas distribuições projetadas dentro de TIs (RENEWICK *et al.*, 2017).

Os territórios quilombolas têm grandes remanescentes de vegetação nativa, e, no complexo de áreas em Oriximiná, o desmatamento dentro dos territórios quilombolas corresponde a apenas 1% das áreas, sendo que a maior parte do desmatamento na região ocorreu antes de 2000. Foi observado que a maior parte do desmatamento ocorre em partes do território que se sobrepõe a áreas públicas, e por ocupantes não quilombolas (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO, 2011).

Apesar de tais resultados positivos, a maior parte dos estudos existentes é feita com base em conversão de vegetação nativa, e não avalia ameaças como caça e manejo indevido de espécies florestais. O desenvolvimento de indicadores de equidade está em curso, e a PNGATI poderia contribuir para que a avaliação das TIs fosse feita de forma sistemática. E finalmente, ainda há grande déficit de proteção em outros biomas além da Amazônia, podendo apresentar riscos para o cumprimento da representatividade ecológica em outros biomas, como estabelecido na meta 11 (PACHECO; NEVES; FERNANDES, 2018). De acordo com o 6º Relatório Nacional apresentado à CDB, para os povos indígenas e as comunidades tradicionais, os conceitos de território, meio ambiente, recursos naturais e cultura são interconectados e inseparáveis, com peculiaridades de acordo com a história e as características socioambientais de cada grupo. Porém, essa riqueza de visões, nem sempre é entendida pela sociedade envolvente, o que suscita a necessidade de expandir o conhecimento da sociedade sobre as culturas e realidades socioambientais desses grupos (BRASIL, 2020).

14.1.2.1.2. Meta 13 – Conservação da agrobiodiversidade

A meta 13¹⁸ (Objetivo Estratégico C) de *Conservação da agrobiodiversidade* diz respeito à elaboração de estratégias para minimizar a perda da variabilidade genética de microrganismos, plantas e animais cultivados ou silvestres. Segundo a definição da decisão 5/V da COP5¹⁹, “a agrobiodiversidade é um termo amplo que inclui todos os componentes da biodiversidade que têm relevância para a agricultura e alimentação, e todos os componen-

18 Até 2020, a diversidade genética de microrganismos, plantas cultivadas, de animais criados e domesticados e de variedades silvestres, inclusive de espécies de valor socioeconômico e/ou cultural, terão sido mantidas e estratégias terão sido elaboradas e implementadas para minimizar a perda de variabilidade genética.

19 A decisão 5/V foi adotada durante a 5ª Conferência das Partes da CDB, realizada em Nairobi de 15 a 20 de maio de 2000. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7147>.

tes que compõe os agroecossistemas: a variabilidade de animais, plantas e microrganismos, nos níveis genéticos, de espécies e ecossistemas, necessários para sustentar as funções-chave dos ecossistemas, suas estruturas e processos” (SANTILLI, 2014a, p. 474).

A biodiversidade agrícola ou agrobiodiversidade²⁰ é essencialmente um produto da inter-relação entre os seres humanos e os ecossistemas naturais (SANTILLI, 2014a, p. 476). As práticas de manejo, cultivo e seleção de espécies, desenvolvidas pelos agricultores ao longo dos últimos 10.000 a 12.000 anos, resultaram na enorme diversidade de plantas/animais domesticados e de agroecossistemas. No Brasil, exemplos de sistemas agrobiodiversos incluem sistemas agrícolas tradicionais da Mata Atlântica (ADAMS *et al.*, 2013; PERONI *et al.*, 2016) e Amazônia (EMPERAIRE, 2017; EMPERAIRE; ELOY, 2014; ROBERT *et al.*, 2012), paisagens agropecuárias manejadas no Cerrado (ELOY; CARVALHO; FIGUEIREDO, 2017; LÚCIO; ELOY; LUDEWIGS, 2014), entre outros. Portanto, podemos dizer que a agrobiodiversidade se refere a contextos, processos e práticas culturais e socioeconômicas que geram e constroem a biodiversidade agrícola.

Santilli (2014a) ressalta que as políticas públicas e o direito socioambiental devem promover medidas e instrumentos destinados a salvaguardar os centros de origem e de diversidade dos cultivos agrícolas, bem como os sistemas agrícolas locais e agroecológicos contra contaminações de insumos externos, por exemplo: pesticidas, fertilizantes químicos e sobretudo organismos geneticamente modificados (OGMs). No âmbito internacional, o Brasil é signatário do Protocolo de Biossegurança de Cartagena, que reconhece a necessidade de adoção de normas de biossegurança para evitar o impacto de contaminação genética dos organismos geneticamente modificados sobre os centros de origem e diversidade genética de plantas. Em adição, o artigo 5º do Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura, estabelece que os países signatários, como é o caso do Brasil, assumem a obrigação de promover a conservação *in situ* e *on farm* da agrobiodiversidade, dentro e fora dos limites das unidades de conservação.

Apesar do Brasil ser signatário de importantes acordos internacionais que dizem respeito à proteção da biodiversidade agrícola, Santilli (2014a) chama atenção para a ausência de leis nacionais especificamente consagradas à agrobiodiversidade, além de poucas políticas públicas voltadas para a conservação da biodiversidade agrícola. Além disso, as leis agrícolas (sementes, cultivares, etc.) têm sido editadas sem considerar seus impactos sobre a diversidade genética de espécies agrícolas e de ecossistemas cultivados. O Brasil é um centro de diversidade agrícola em que predomina a conservação *in situ* (pelos agricultores) – em contraponto às estratégias de conservação *ex situ* tradicionalmente promovidas

20 A agrobiodiversidade envolve três níveis de variabilidade: diversidade genética (variabilidade entre indivíduos da mesma espécie), diversidade de espécies e diversidade de ecossistemas agrícolas e cultivados ou agroecossistemas (SANTILLI, 2014a).

pela Embrapa (ELOY *et al.*, 2018). Nesse sentido, as experiências de sistematização e de patrimonialização da agrobiodiversidade constituem uma resposta importante às ameaças de rarefação ou de perda de diversidade biológica, silvestre ou cultivada (CUNHA; EMPERAIRE; TOZI, 2017; EMPERAIRE; ELOY; SEIXAS, 2016).

Cabe ressaltar que a principal causa da perda da biodiversidade agrícola é a substituição das variedades locais e tradicionais pelas variedades “modernas”, de alto rendimento e estreita base genética (EMPERAIRE, 2018). Além da produção sustentável de alimentos, a agrobiodiversidade exerce papel fundamental na promoção de uma alimentação diversificada, com implicações diretas para a soberania alimentar. A erosão genética afeta não apenas os produtores, mas também os consumidores, ao promover a homogeneização dos hábitos alimentares centrados em alimentos excessivamente proteicos/calóricos e pobres em micronutrientes.

Hanazaki *et al.* (2018) analisaram a meta 13 em relação ao conhecimento tradicional para uso das plantas, concluindo que faltam políticas efetivas e integradas para assegurar meios para a sobrevivência sustentável, segurança alimentar e saúde dos povos indígenas, quilombolas e comunidades locais ou tradicionais, sendo fundamental que tais políticas reconheçam a importância desses conhecimentos para a conservação biológica.

14.1.2.1.3. Meta 16 – Implementação do Protocolo de Nagoya

A meta 16²¹ (Objetivo Estratégico D) tem por objetivo a implementação do Protocolo de Nagoya sobre o acesso a recursos genéticos e a repartição justa e equitativa de benefícios. Dos três objetivos da CDB – conservação, uso sustentável da biodiversidade, e acesso e repartição de benefícios (ABS sigla em inglês para *Access and Benefit Sharing*) –, o último tem sido o de mais difícil implementação pelo seu caráter voluntário. Dentre as diversas tratativas internacionais sobre o tema destaca-se a decisão VI/24 na 6ª Conferência das Partes (COP6) em 2002 (Haia, Holanda), que estabeleceu diretrizes sobre ABS e a Decisão IV/26 (Plano Estratégico para a CDB) que traz recomendações para a adoção de medidas internacionais para o alcance de tais diretrizes. Com o mandato de negociar um regime internacional para regulamentar o ABS, foi criado um grupo de trabalho no âmbito da CDB que, após seis anos de negociação, aprovou o Protocolo de Nagoya (Decisão X/1), na 10ª Conferência das Partes (COP10) em 2010, realizada em Nagoya (Japão). O tratado foi ratificado por 51 Estados-membros da CDB, incluindo o Brasil.

No Brasil, o marco legal para a regulamentação sobre acesso a recursos genéticos e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização foi a Medida Pro-

21 Até 2015, o Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua utilização terá entrado em vigor e estará operacionalizado, em conformidade com a legislação nacional.

visória (MP) nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001²². A MP regulava os acessos em território nacional, na plataforma ambiental e continental, e na zona econômica exclusiva para fins de finalidade de pesquisa, bioprospecção e desenvolvimento tecnológico.

A adoção de um regime global juridicamente vinculante sobre ABS, o Protocolo de Nagoya, conduziu o Brasil a reorientar suas políticas relacionadas ao ABS, no sentido de desburocratizar os procedimentos de acesso aos recursos genéticos e CTA. Como resultado desse processo, em 2015 foi sancionada a Lei nº 13.123²³, que ficou conhecida como a Lei da Biodiversidade. A criação da lei foi precedida de um processo consultivo através da realização de diversas oficinas²⁴ regionais e nacional sobre a nova lei de acesso e repartição de benefícios e seu processo de regulamentação.

A Lei nº 13.123/2015 criou ainda o Programa Nacional de Repartição de Benefícios (PNRB)²⁵, a ser implementado por meio do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB), para aplicar recursos em diversas iniciativas como a execução dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a fim de estimular/fortalecer as práticas dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a conservação da biodiversidade.

Um tema relevante do PNRB diz respeito ao reconhecimento dos “Protocolos Comunitários” enquanto documentos resultantes de processos participativos de discussão e deliberação, onde são definidos e pactuados pelas comunidades envolvidas um conjunto de regras referentes ao uso e gestão dos territórios e recursos naturais, bem como a salvaguarda dos conhecimentos tradicionais associados. Os protocolos comunitários²⁶ têm

22 Diversos instrumentos adicionais foram importantes para regulamentar a MP 2.186-16/2001. O primeiro foi o Decreto 3.945/2001 que definiu a composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) e estabeleceu as normas para o seu funcionamento. O segundo foi o Decreto 5.459/2005 que estabeleceu e regulamentou as infrações da MP e reparações para as atividades envolvendo recursos genéticos e CTA. Outras medidas incluíram o Decreto nº 5.459/2005, que disciplinava as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, e o Decreto nº 6.915/2009 que regulamentava a distribuição de lucros e royalties, quando a União é parte em um contrato de ABS. Os Contratos de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios (CURBs) eram anuísidos pelo CGEN, enquanto o IPHAN autorizava o acesso ao CTA para fins de pesquisa científica (Deliberação nº 279/2011).

23 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 24 abr. 2018.

24 As oficinas envolveram os agricultores familiares, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), os povos indígenas, por meio da Câmara Técnica de Patrimônio Genético e Propriedade Intelectual da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), e os povos e comunidades tradicionais por meio do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

25 A lei brasileira prevê a repartição de benefícios nas modalidades monetária e não monetária, obedecendo termos mutuamente acordados. Quando a modalidade escolhida for a repartição de benefícios monetária, a Lei estipula o valor de 1% (um por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético.

26 O termo “Protocolo Comunitário” foi introduzido inicialmente pelo Grupo de Trabalho da África em seu texto operacional apresentado na 7ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Acesso e Repartição de Benefícios da CDB em 2008. Dentre as experiências realizadas em nível internacional, merecem destaque os protocolos da ONG *Natural Justice: Lawyers for Communities and the Environment*, com experiência na elaboração de protocolos na África, Ásia e América Latina.

ganhado visibilidade na legislação e nas políticas públicas voltadas para regulamentar o ABS (SOUZA FILHO *et al.*, 2019). Esse crescente reconhecimento pelo sistema multilateral internacional representa um importante avanço para a salvaguarda e a proteção dos direitos consuetudinários dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

14.1.2.1.4. Meta 18 – Respeito às populações e conhecimentos tradicionais

A meta 18²⁷ (Objetivo Estratégico E) Respeito às *populações e conhecimentos tradicionais* diz respeito ao reconhecimento do conhecimento tradicional dos povos e comunidades tradicionais e relaciona-se de forma direta com a meta 16 (implementação do Protocolo de Nagoya). Além disso, contribui para a implementação do Artigo 8j da CDB, que preconiza um canal de interlocução entre o governo federal e tais comunidades e um “foro legítimo para proteger os interesses dessas populações alvo” (BRASIL, 2017a).

Para alcançar esse objetivo, foi criada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), através do Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2006. A CNPCT foi responsável por coordenar o desenvolvimento e a aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída por meio do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Essa política busca promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. Em 2018, o Decreto nº 9.465, de 9 de agosto de 2018, transferiu o Conselho de Povos e Comunidades Tradicionais para o Ministério dos Direitos Humanos. No entanto, junto com a Comissão e outras instâncias de participação social junto ao Governo Federal, o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais foi extinto por meio do Decreto nº 9.759/2019.

Algumas ações do ICMBio também trazem exemplos práticos da incorporação paulatina desses conhecimentos no manejo de áreas protegidas, tais como as experiências de manejo integrado do fogo no bioma Cerrado (em contraposição ao paradigma do “Fogo Zero”) (SCHMIDT *et al.*, 2018), manejo comunitário de pirarucu nos lagos amazônicos (CAMPOS-SILVA; PERES, 2016), entre outros. Entretanto, experiências de reconhecimento dos saberes tradicionais para a conservação da biodiversidade ainda são pontuais e precisam de fato ser valorizadas, ampliadas no campo científico e incorporadas nas políticas públicas.

27 “Até 2020, os conhecimentos tradicionais, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais relevantes à conservação e uso sustentável de biodiversidade, e a utilização consuetudinária dessas de recursos biológicos, terão sido respeitados, de acordo com a legislação nacional e os compromissos internacionais relevantes, e plenamente integrados e refletidos na implementação da CDB com a participação plena e efetiva de comunidades indígenas e locais em todos os níveis relevantes”. (BRASIL, 2017a).

A implementação da PNGATI em 2010 representou um importante progresso no reconhecimento, respeito e integração dos conhecimentos e práticas tradicionais dos povos indígenas e sua contribuição para a gestão das paisagens sustentáveis. O 6º Relatório Nacional apresentado à CDB indica que das 449 terras indígenas homologadas ou regularizadas, 91 contam com Planos de Gestão Territorial e Ambiental (BRASIL, 2020). No entanto, o mesmo relatório indica que as ameaças com relação aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais são um obstáculo ao seu bem-estar e afeta a contribuição para as paisagens sustentáveis, capazes de conservar a biodiversidade e a manutenção dos serviços ecossistêmicos a partir da gestão dos recursos naturais e das terras. Além de reconhecer que a falta de titulação de terras indígenas, territórios quilombolas e de comunidades tradicionais enfraquece as políticas voltadas a esses grupos, e incentiva ou facilita a grilagem de terras, o relatório ainda informa sobre a redução das estruturas e orçamentos voltadas às políticas para povos e comunidades tradicionais, por exemplo à Funai.

Nesse sentido, com a extinção da Secretaria de Extrativismo, Desenvolvimento Rural e Combate à Desertificação do MMA, não se sabe também qual será o futuro da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, reconhecida como uma das políticas ambientais mais importantes do país. Mudanças como a transferência da agenda econômica de interesse dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (castanha, açaí, látex, óleos, essências, etc.) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) também podem resultar na dissociação da agenda de gestão territorial e sociobiodiversidade com a devida participação dos povos e comunidades tradicionais. A nova estrutura do MMA também afeta a instância de governança do Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe).²⁸

14.1.3. Oportunidades e desafios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em relação aos Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Locais Tradicionais

Apesar de constituírem cerca de 5% da população mundial, quase um terço das pessoas extremamente pobres do mundo são indígenas. Em todo o mundo a espoliação de suas terras e recursos naturais, a discriminação e a falta de garantia de direitos fundamentais está na raiz da desigualdade com relação aos povos indígenas. Por isso, a participação direta e ativa de representantes indígenas na Agenda 2030 tanto no âmbito internacional

²⁸ Ver: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-muda-ou-resta-no-meio-ambiente-com-a-reforma-de-bolsonaro>.

como nacional é imprescindível. No plano internacional, representantes indígenas vêm consolidando sua participação no Painel de Alto Nível da ONU que discute os compromissos para o desenvolvimento sustentável.

Porém, o cumprimento das obrigações para com o empoderamento, inclusão e participação dos povos indígenas como parceiros iguais é essencial nos níveis nacional e local. No caso do Brasil tal participação fica ainda mais prejudicada pelo enfraquecimento dos órgãos e políticas voltados à proteção dos direitos territoriais indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais. Para os representantes quilombolas e de comunidades tradicionais, considerando a ausência de instâncias internacionais específicas como para os povos indígenas, essa participação fica ainda mais invisibilizada revelando os muitos obstáculos que enfrentam os diferentes grupos.

Inicialmente, para a implementação da Agenda 2030 e ODS no Brasil, o executivo federal com contribuições de estados e municípios instituiu o Grupo de Trabalho Intermunicipal (GTI) sobre a agenda mundial de desenvolvimento pós-2015. O GTI trabalhou com elementos orientadores para identificar os nexos entre diferentes ODS para catalisar ações e garantir eficiência na aplicação de recursos. No entanto, os povos e comunidades tradicionais ainda carecem de informações sobre a Agenda 2030 e sobre as ações para sua implementação no Brasil.

Ainda que sem a participação direta de representantes indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, com relação aos ODS relacionados aos ecossistemas terrestres, à biodiversidade e às florestas, o GTI propôs algumas ações orientadoras que têm interface com a biodiversidade:

- a) Conter, até 2020, a perda de toda biodiversidade, incluindo *habitats*, e proteger espécies ameaçadas;
- b) Assegurar, até 2020, a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas, inclusive por meio da restauração de ecossistemas críticos degradados;
- c) Integrar, até 2020, medidas de conservação da biodiversidade em estratégias e planos nacionais de desenvolvimento e em políticas de erradicação da pobreza;
- d) Desenvolver, até 2020, incentivos positivos para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade pelo setor produtivo;
- e) Até 2030, alcançar a proteção e o uso sustentável da biodiversidade agrícola; e
- f) Cumprir as Metas de Aichi para a Biodiversidade estabelecidas no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica até 2020 (BRASIL-MRE, 2014).

O Decreto Presidencial nº 8.892, firmado em 31 de outubro de 2016, estabeleceu uma governança nacional do processo de implantação da Agenda 2030 no país, criando a Comissão Nacional para os ODS (CNODS), responsável por coordenar os esforços de implementação de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 169 metas e 241 indicadores. Em 2018, a Comissão apresentou seu Plano de Ação 2017-2019 visando contribuir para a disseminação dos ODS em todo o território nacional e para o aprimoramento de políticas públicas que ajudassem o Brasil a alcançar as metas estabelecidas pela ONU²⁹. Contudo, em 2020, a Presidência da República retirou do Programa Plurianual em vigor, as ações específicas relacionadas à Agenda 2030 sinalizando a descontinuidade dos investimentos e da priorização do tema no país. Um agravante para essa situação é o fato de que a maior parte da sociedade e das instituições públicas brasileiras ainda desconhecem a Agenda 2030 e num contexto de retirada de tantos direitos, tal agenda corre o risco de ficar à margem da luta dos movimentos sociais.

14.1.4. Implementação das Metas de Aichi e ODS no contexto nacional

Com relação à implementação das Metas de Aichi, em 2011, o Brasil iniciou um processo de internalização das mesmas, através da definição das metas nacionais de biodiversidade para 2020. Esse processo contou com importantes marcos participativos, tais como o “Diálogos sobre a Biodiversidade”, a elaboração dos “Subsídios Multissetoriais para o Plano de Ação Governamental para a Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade” e a criação do “Painel Brasileiro de Biodiversidade” (PainelBio), parceiro fundamental no processo de mobilização, engajamento multissetorial e diálogo estratégico para o fortalecimento da participação social. Em 2017, as metas nacionais de biodiversidade foram consolidadas no documento da Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade, sistematizadas em cinco objetivos estratégicos (ver Box 1 – Objetivos Estratégicos) e 721 ações (BRASIL, 2017a).

Box 1 – Objetivos estratégicos

Erika Yamada³⁰, Andréa Leme da Silva³¹, Helena Neri Alves-Pinto³²

A: Tratar das causas fundamentais de perda de biodiversidade fazendo com que preocupações com biodiversidade permeiem governo e sociedade;

29 Ver: <https://nacoesunidas.org/comissao-nacional-para-os-ods-divulga-plano-de-acao-para-implementar-agenda-2030/>.

30 ONU, Mecanismo de Peritos sobre Direitos dos Povos Indígenas.

31 Universidade de Brasília.

32 Universidade Federal do Rio de Janeiro.

B: Reduzir as pressões diretas sobre a biodiversidade e promover o uso sustentável;

C: Melhorar a situação da biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética;

D: Aumentar os benefícios da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos para todos;

E: Aumentar a implementação por meio de planejamento participativo, gestão de conhecimento e capacitação (Brasil, 2017a).

Com relação aos ODS, a Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável (SDSN)³³, órgão auxiliar das Nações Unidas, foi criada para organizar grupos temáticos de especialistas, a fim de identificar caminhos críticos e promover iniciativas que possam acelerar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável. Houve um incentivo à construção de SDSN nacionais e regionais que mobilizassem universidades, centros de pesquisa, organizações da sociedade civil e empresas para acelerar o desenvolvimento sustentável. Doze redes temáticas com especialistas de todo o mundo lideram o trabalho técnico da SDSN. A SDSN-Amazônia foi lançada em 18 de março de 2014 visando articular uma rede de conhecimento regional para acelerar a implementação de soluções sustentáveis na Amazônia (PNUD, 2016). A SDSN-Amazônia³⁴ é composta por 15 instituições governamentais, 29 instituições acadêmicas, 64 representantes da sociedade civil e seis representantes da iniciativa privada.

Com base nos relatórios de avaliação e nas consultas nacionais de cada país amazônico, identificaram-se os desafios e as oportunidades mais relevantes. Esses desafios estão organizados nas seguintes categorias: atividades econômicas, direitos humanos, governança multinível e intersetorial, sociedade e assentamentos humanos, comunidades indígenas, meio ambiente e gestão de recursos naturais. Alguns exemplos de boas práticas e lições aprendidas para a região amazônica elencadas pelo PNUD (2016) incluem a gestão compartilhada de áreas de conservação (Colômbia-Peru-Ecuador), o Programa integrado de sustentabilidade na gestão da bacia amazônica da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o Programa Municípios Verdes do Estado do Pará (ver Box 2), o “Plano de vida” para as comunidades indígenas da Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), entre outros.

33 Disponível em: <http://unsdsn.org/get-involved/join-the-sdsn/>. Acesso em: 6 jun. 2018.

34 Disponível em: <https://kumu.io/sdsnamazonia/sdsn-amazonia-network#sdsn-amazonia/sdsn-amazonia>. Acesso em: 6 jun. 2018.

BOX 2 – Programa Municípios Verdes. A experiência do Pará

Sônia Barbosa Magalhães³⁵

O Programa Municípios Verdes (PMV) foi criado pelo Estado do Pará em 2011, a partir de experiência realizada no município de Paragominas no início de 2008 com o chamado “Pacto pelo Desmatamento Zero”. Naquela ocasião, o município – exportador de madeira (em tora e serrada) e de gado bovino; e produtor de carvão vegetal para siderúrgicas localizadas em Marabá e Açailândia – integrava a lista dos principais desmatadores divulgada pelo Ministério do Meio Ambiente (COSTA; FLEURY, 2015; CARNEIRO; ASSIS, 2015). Sob esta condição, sofria embargos à comercialização; e restrições creditícias, advindas estas da Resolução nº 3.545/2008 do Conselho Monetário Nacional, que condicionava o financiamento para propriedades rurais à regularização ambiental da propriedade. Para se ter uma ideia de grandeza do alcance dessa Resolução: cerca de 2/3 da produção agropecuária local era financiada, sobretudo pelo Banco da Amazônia (CARNEIRO; ASSIS, 2015) e boa parte não atendia às exigências ambientais. A extração de madeira da Terra Indígena Alto Rio Guamá, integrava o rol de ilegalidades (CARNEIRO; ASSIS, 2015).

Situado na região denominada “arco do desmatamento” que se estendia desde o oeste do Maranhão até o sudeste do Pará, prolongando-se por Mato Grosso, Rondônia, até o Acre, Paragominas propôs-se a cumprir as metas do Pacto, reduzindo o desmatamento para menos de 40 km² em um ano e realizando o CAR de mais de 80% das propriedades rurais do município.

A elaboração do Cadastro Ambiental Rural (CAR) logo ganhou fôlego com a participação da organização não governamental *The Nature Conservancy* (TNC); do Fundo Vale para o Desenvolvimento Sustentável e da Agência de Cooperação dos Estados Unidos (USAID), (CARNEIRO; ASSIS, 2015).

A partir da criação do PMV, a realização do CAR - principal condição para a inclusão do município no programa – passou a contar com o apoio do Governo da Noruega, do Ministério do Meio Ambiente e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (COSTA; FLEURY, 2015); e de outras instituições públicas governamentais e não governamentais (<http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/site/parcerias>; <https://amazon.org.br/slide/municipios-verdes/>)

35 Universidade Federal do Pará

Análises sobre o “Pacto de Desenvolvimento Sustentável” evidenciam a participação de diversos atores, como o município, o Estado, empresas privadas, organizações não governamentais, o Ministério Público Federal; e a exclusão dos agentes da agricultura familiar, aí incluídos os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Diagnóstico rural realizado em 2012 pela EMBRAPA, UFPA, UFRA e CIRAD, revelou que embora mudanças tenham ocorrido no âmbito do agronegócio no que diz respeito ao atendimento de exigências ambientais (nacionais e internacionais), “agricultores de média e pequena escala ficaram às margens dessa dinâmica”, cf. Piraux *et al.* (2020, p. 224). Não houve ações efetivas para a inserção dos agricultores familiares na dinâmica de regularização ambiental do Programa, nem para cessar o processo de exploração ilegal de madeiras em unidades de conservação e terras indígenas localizadas nas proximidades do município, como por exemplo na Reserva Biológica do Gurupi e na Terra Indígena Alto Rio Guamá (CARNEIRO; ASSIS, 2015).

A principal consequência do PMV, entretanto, é o seu efeito territorial. De acordo com COSTA e FLEURY (2015, p.67), “ao transformar o CAR em uma das principais exigências para regularização da propriedade, inclusive dispensando a apresentação da cadeia dominial como prova de aquisição licita da terra”, o poder público está contribuindo para a legalização de terras griladas. (Ver aprofundamento desta discussão na Seção 12. Conflitos)

Além disso, a agência de desenvolvimento da ONU (PNUD) cita o projeto “Apoio ao Agroextrativismo e aos Povos e Comunidades Tradicionais” como exemplo de uma iniciativa que impulsionou a formulação e implementação de políticas públicas para comunidades indígenas, quilombolas e extrativistas.³⁶ Em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e interação com cerca de 300 municípios para promover a geração de renda e assim combater a pobreza, a iniciativa fortaleceu várias cadeias produtivas, como a castanha-do-brasil, o babaçu, o açaí e o pequi. Além disso, promoveu a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais em todos os biomas brasileiros, preservando e valorizando os modos de vida tradicionais. No entanto, a continuidade dessas iniciativas dependem do engajamento dos órgãos envolvidos com a devida prioridade que a agenda requer.

Como já mencionado, a incorporação das OECMs na meta 11 é uma grande oportunidade para reconhecer a contribuição de Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades

36 Ver: <https://nacoesunidas.org/pnud-avalia-10-anos-de-apoio-a-comunidades-indigenas-quilombolas-e-extrativistas/>.

Locais Tradicionais para a conservação da biodiversidade, incorporando-os nessa agenda. A janela de oportunidade se faz ainda maior, considerando que o primeiro rascunho da proposta do Quadro Global para Biodiversidade Pós-2020 manteve a inclusão dessas áreas, e potencialmente se tornará uma ferramenta importante de conservação para a próxima década (CDB-GTP2020, 2020). A inclusão dessa ferramenta não apenas garante o reconhecimento das práticas desenvolvidas por eles, mas também pode contribuir com seu empoderamento e melhoria de aspectos socioeconômicos. Porém, há certos riscos associados, como a garantia de que os líderes dos territórios a serem reconhecidos como OECSs estejam informados e de acordo. Apesar de um termo de consentimento ser requisito para identificação e reporte dessas áreas, é necessário garantir que tal consentimento seja aprovado.

De acordo com o 6º Relatório Nacional apresentado à CDB, a forma de inclusão de tais áreas ainda está sob discussão técnica, e as estatísticas apresentadas são relativas apenas às UCs e TIs. O país atingiu a meta de cobertura com 18,08% e 26,36% de sua área terrestre e marinha protegidas, respectivamente. O relatório reconhece a necessidade e importância de se avaliar os elementos qualitativos da meta como efetividade, equidade e representatividade ecológica, e afirma que metodologias e indicadores estão sendo desenvolvidos para tal (BRASIL, 2020).

No documento da EPANB, a conservação da agrobiodiversidade (genética) com vistas à implementação da Meta 13 de Aichi prevê 17 ações com vistas ao fomento à pesquisa sobre diversidade genética e à sistematização de dados (BRASIL, 2017a). O 6º Relatório Nacional apresentado à CDB aponta a definição de 6 indicadores³⁷ para o cumprimento dessas ações (BRASIL, 2020). A análise das ações, com base no monitoramento de projetos, avaliação de processos e relatórios, mostra que apenas 15% das ações foram concluídas, 56% estão sendo implementadas, e 22% estão planejadas ou em fase inicial de implementação. A análise de progresso aponta que há poucas iniciativas referentes à meta 13, considerando que há cerca de 255 povos indígenas e aproximadamente 3.000 comunidades locais. O documento destaca ainda que mudanças recentes nos quadros legais de regularização fundiária afetam negativamente o cumprimento dessa meta.

Com relação à Meta de Aichi 16, a implementação do Protocolo de Nagoya se traduz em 16 ações, que vão desde a sistematização e implementação de portais relacionados ao acesso a recursos genéticos, até o desenvolvimento de metodologias para sistematizar

37 C13.1: Número de acessos de recursos genéticos vegetais para a alimentação e agricultura, protegidos a médio ou longo prazo em instalações de conservação; C13.2: Número de recursos genéticos animais para a alimentação e agricultura, protegidos a médio ou longo prazo em instalações de conservação; C13.3: Número de acessos em bancos genéticos ex-situ de microrganismos; C13.4: Gastos com conservação de recursos genéticos; C13.5: Número de produtos da sociobiodiversidade na PGPM-Bio; e C13.6: Proporção de gastos com produtos alimentícios da sociobiodiversidade no PAA e PNAE.

o conhecimento tradicional (BRASIL, 2017a). A previsão era de que até 2015 o Protocolo de Nagoya deveria ter entrado em vigor e estar operacionalizado, em conformidade com a legislação nacional, o que de fato não ocorreu. Por outro lado, o Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SISGEN)³⁸ foi implementado e disponibilizado desde o dia 6 de novembro de 2017 (Portaria SECEX/CGEN nº 1, de 3 de outubro de 2017)³⁹. A avaliação da implementação da meta 16 no 6º Relatório Nacional apresentado à CDB revela que apenas 6% das ações foram concluídas, 61% estão sob implementação, 5% estão sendo planejadas ou em fase inicial de implementação, e 17% não foram iniciadas. Nenhuma informação foi produzida para 11% das ações (BRASIL, 2020).

Por fim, para o cumprimento da Meta de Aichi 18 estão previstas 28 ações/objetivos propostos por instituições engajadas no EPANB, com foco no fortalecimento dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, bem como da agricultura familiar e atividades de extensão rural. Para essa meta o Estado brasileiro apontou a definição de apenas dois indicadores: “Área de Floresta Pública com Uso Comunitário”, e “Proporção de gastos com produtos alimentícios da sociobiodiversidade no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”. A avaliação da implementação da meta 16 revela que 22% das ações foram concluídas, 39% estão sob implementação, 17% estão em fase de planejamento ou implementação inicial, e 14% não foram iniciadas (não há informação para 8% das ações) (BRASIL, 2020).

14.1.5. Desafios do atual contexto para o Brasil alcançar seus compromissos internacionais com relação a Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais

A 14ª reunião da Conferência das Partes da CDB, realizada em novembro de 2018, discutiu a questão da conservação da biodiversidade e sua relação com a segurança alimentar. O Brasil foi um participante da CDB com direito a voto, embora tenha sido observador

38 O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, criado pela Lei nº 13.123, de 2015, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, é integrado por vinte conselheiros, sendo onze representantes de órgãos da administração pública federal e nove representantes da sociedade civil, conforme disposto no artigo 7º do Decreto nº 8.772, de 2016. O CGEN é presidido pelo Ministério do Meio Ambiente, e reúne-se, ordinariamente, conforme calendário aprovado pelo Plenário, preferencialmente em Brasília. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico>.

39 O SISGEN é um sistema eletrônico criado pelo Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, como um instrumento para auxiliar o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético na gestão do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado. Cabe ainda destacar que a implementação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (FNRB) no âmbito da Lei 13.123/2015 encontra-se em vias de operacionalização, conforme edital de contratação em curso no site do MMA.

das negociações sobre o Protocolo de Nagoya, pois não ratificou o protocolo, sobretudo por causa dos interesses do agronegócio. Na época, a bancada ruralista alegou que o protocolo prejudicaria o setor, pois quase todas as plantas e animais de interesse da agropecuária brasileira (sobretudo os destinados à exportação como soja e gado) são provenientes de outros países. O protocolo criaria dificuldades para que as instituições brasileiras acessassem recursos genéticos da soja (originária da China) para fins de melhoramento genético vegetal, ou ainda pelo pagamento de *royalties* por essas espécies. Entretanto, tais justificativas não têm fundamento legal, já que o acesso aos recursos genéticos, no caso da soja, são determinados pela legislação chinesa; além disso, esses recursos são regulamentados pelo Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para Alimentação e Agricultura da FAO. Na prática, a não ratificação do protocolo prejudicou a defesa do nosso principal ativo: a biodiversidade e os conhecimentos tradicionais associados⁴⁰.

A entrada de Jair Bolsonaro no governo em 2019 tem apoiado esses interesses setoriais, apesar da necessidade de proteção do interesse comum em um dos países mais biodiversos do planeta. O governo eleito tem tomado medidas que favorecem o setor do agronegócio desde a desregulação do licenciamento ambiental até a flexibilização do uso de agrotóxicos. Como exemplo, o Ministro da Agricultura apelou para medidas como o “Pacote do Veneno” (Projeto Lei nº 6.299/2002), que enfraquece os critérios para a aprovação de pesticidas cancerígenos e teratogênicos – apesar das advertências dos relatores das Nações Unidas Hilal Elver (sobre o direito à alimentação) e Baskut Tuncak (em produtos tóxicos).

Em mais um golpe para a biodiversidade, o atual presidente prometeu abrir a Amazônia para o agronegócio, e não há nenhuma indicação de que ele pretenda apoiar as comunidades tradicionais (VENÂNCIO; POPE; SIEBER, 2018). O mandato, que começou com ameaças de não demarcação e revisão de Terras Indígenas e Quilombolas, está indo muito além, a começar pelo desmantelamento dos órgãos responsáveis pela demarcação como Funai e INCRA. Projetos de Lei para alterar o aproveitamento energético e a extração de minerais se somaram à Emenda Constitucional 215 que, além de abrir as terras indígenas para empreendimentos de infraestrutura, transfere da União para o Congresso a competência exclusiva de aprovar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas (CARNEIRO DA CUNHA, 2018).

Além disso, o atual governo busca asfixiar os setores ambiental e indigenista através de mudanças institucionais e ministeriais. Exemplos disso são as tentativas de transferên-

40 Disponível em: <http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ruralistas-bloqueiam-ratificação-e-brasil-passa-a-ter-papel-secundario-no-protocolo-de-nagoya>. Acesso em 13/05/2020. Em tempo: o Protocolo de Nagoya foi ratificado em agosto de 2020 pelo Congresso, após a versão final deste texto. Ver nesta seção o Box 4 – O Protocolo de Nagoya, de Nurit Bensusan.

cia da Funai do Ministério da Justiça para o Ministério da Agricultura, a transferência da Fundação Cultural Palmares do extinto Ministério da Cultura para o novo Ministério da Cidadania, o desmonte de diversas estruturas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, entre outros. Além disso, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu diversos órgãos colegiados da administração pública federal criados por decretos ou portarias, como é o caso da CNPCT, reduzindo a participação da sociedade civil no governo. Muitas das medidas que atentam contra os direitos coletivos de povos e comunidades tradicionais e que facilitam a grilagem de terras, têm sido apresentadas como medidas provisórias. Encontra-se em tramitação no congresso a MP 910 (que deverá virar um Projeto de Lei) sobre regularização fundiária em terras da União. Caso aprovada, poderá favorecer invasões em comunidades tradicionais, aumentando conflitos, violência no campo e desmatamento.

Esse quadro de retrocessos políticos é agravado pelo congelamento dos gastos públicos nos próximos 20 anos, determinado pelo Projeto de Emenda Constitucional – PEC 55 (“PEC dos Gastos”) aprovado em 2016. A PEC 55 restringe as despesas das principais agências ambientais, incluindo a Funai, o Ibama e o ICMBio, o que implica na redução dos já escassos recursos financeiros das agências ambientais governamentais. Isso significa que a ocupação ilegal da terra, tráfico de vida selvagem e a biopirataria aumentarão notavelmente nos próximos 20 anos (MAGALHÃES *et al.*, 2017).

O atual Ministro do Meio Ambiente, juntamente com o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores, vem fazendo inúmeras declarações questionando compromissos nacionais e internacionais, e políticas brasileiras estabelecidas de proteção ambiental. Por exemplo, foi anunciado o cancelamento da realização da COP25 no Brasil, e cancelado o encontro preparatório que aconteceria em 2019. Além disso, também foi anunciada a retirada do Brasil do processo de acompanhamento de implementação da Agenda 2030 junto aos demais países na ONU. No âmbito internacional, a reunião da Conferência das Partes para a CDB foi adiada devido à pandemia causada pelo novo coronavírus com efeitos devastadores no Brasil.

Diante do cenário de crise política nacional, com os ataques às agências e políticas de proteção ao meio ambiente, aos povos indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, associada à crise global climática e de saúde, os instrumentos e mecanismos internacionais passam a ter ainda maior relevância. Instrumentos e compromissos internacionais figuram muitas vezes como os únicos canais de participação e controle social na defesa dos direitos fundamentais, do meio ambiente e da sociobiodiversidade no Brasil, ainda que sua acessibilidade aos povos e grupos interessados ainda precise ser melhorada.

14.2. Avaliação do cumprimento da legislação internacional

Raisa Mulatinho Simões⁴¹

14.2.1. Convenções e Declarações Internacionais em vigor no Brasil

O Brasil é Estado membro de várias convenções e declarações internacionais referentes a direitos e obrigações relacionadas à biodiversidade e aos povos indígenas, quilombolas e comunidades locais e tradicionais. As mais pertinentes são a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (OIT-169). Podemos também destacar o Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA) da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) de 2001. No entanto, outras convenções não diretamente relacionadas à biodiversidade ou aos povos indígenas e comunidades locais e tradicionais, e que dizem respeito mais amplamente aos direitos civis e humanos, também estão em vigor. Isso inclui as convenções que compreendem a Carta Internacional dos Direitos Humanos, bem como a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Finalmente, embora não seja um tratado vinculante, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2007, também conta o Brasil como um país membro. O mesmo se aplica à Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 14 de junho de 2016.

Essas convenções e declarações estão resumidas na lista a seguir, ordenadas de acordo com a data de criação:

1. Carta Internacional dos Direitos Humanos
 - i. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)
 - ii. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966)
 - iii. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)
2. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)
3. Convenção 169 da OIT Relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989)
4. Convenção sobre Diversidade Biológica (1992)

⁴¹ Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP).

5. Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (2001)

6. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007)

7. Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas (OEA - 2016).

14.2.2. Principais dispositivos e implementação da OIT-169 e da CDB no Brasil

A) Convenção 169 da OIT (OIT-169)⁴²

Principais dispositivos

A OIT-169 é um tratado internacional juridicamente vinculante estabelecido pela Organização Internacional do Trabalho em 1989. Concebido como uma revisão da Convenção nº 107 da OIT sobre Populações Indígenas e Tribais de 1957, o primeiro acordo internacional sobre o assunto, a OIT nº 169 é geralmente considerado o tratado internacional mais importante e abrangente sobre os direitos e as condições de vida e trabalho dos povos indígenas⁴³. Suas principais normas e obrigações se enquadram na estrutura de direitos humanos instituída pelas Nações Unidas com a Carta Internacional de Direitos Humanos e convenções e instrumentos contra a discriminação, que a OIT-169 especifica em seu Preâmbulo e em seu artigo 3º. Para este fim, é importante destacar o requisito da OIT-169 de que os Estados Partes adotem mecanismos para garantir a igualdade de direitos e a cidadania dos povos indígenas e tribais, e permitam sua participação na criação de tais mecanismos⁴⁴. Além disso, o respeito pelas práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais, e pelos valores gerais dos povos é uma obrigação essencial.

No que diz respeito à relação entre os povos indígenas e tribais e o meio ambiente, a Convenção é particularmente assertiva ao reconhecer a contribuição desses povos para o equilíbrio ecológico e sua relação particular com a terra e/ou territórios que eles ocupam

42 Texto oficial disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169; para o texto em português, ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf.

43 OIT. "Promoting the rights and reducing poverty of Indigenous and Tribal Peoples". Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_117356.pdf. Acesso em: 17 dez. 2019; Instituto Socioambiental. "Convenção OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em países independentes nº 169". 2018. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Conven%C3%A7%C3%A3o_OIT_sobre_Povos_Ind%C3%ADgenas_e_Tribais_em_pa%C3%ADses_independentes_n%C2%BA_169. Acesso em: 12 dez. 2019.

44 Ver, entre outros, artigo 2.1: "Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade." (OIT, 1989b).

ou usam⁴⁵. Talvez o mais importante seja que o artigo 14 da Convenção exija explicitamente o reconhecimento dos “direitos de propriedade e posse” que os povos têm sobre as terras que ocupam tradicionalmente, obrigando assim os Estados a proteger efetivamente esses direitos. De fato, o artigo 13.2 especifica que o termo “terras” inclui a noção de “território”, que compreende a totalidade do ambiente natural, ou “habitat” que os povos ocupam e usam, geralmente de maneira coletiva.

Segundo a Convenção, suas disposições devem ser elaboradas e implementadas em consulta com os povos. A consagração legal do direito a consulta prévia aos povos indígenas e tribais e, portanto, da exigência de obter seu consentimento prévio, livre e informado para as medidas e empreendimentos que os afetam, é um legado crucial da OIT-169 que mais tarde figuraria em outras convenções e declarações. Seu artigo 6 exige claramente que os governos consultem os povos e permitam sua participação em deliberações sobre medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los, com o objetivo de obter seu consentimento para políticas e medidas que apliquem as disposições da Convenção. Além disso, o artigo 15 obriga os Estados a consultar povos indígenas e tribais antes de empreender a exploração de recursos em suas terras, enquanto o artigo 16 especifica que a exigência de consentimento livre e informado também se aplica ao deslocamento excepcional desses povos de suas terras tradicionais e que os povos devem ser compensados por qualquer dano.

Implementação e respeito da Convenção OIT-169 no Brasil

A OIT-169 é de particular importância no Brasil porque está intimamente alinhada com as normas da Constituição Federal de 1988 em relação aos direitos dos povos indígenas, especialmente no que se refere ao reconhecimento dos direitos à terra e ao respeito da diferença cultural. No entanto, o governo brasileiro apenas ratificou a Convenção em 2002 e a aplicação de suas principais disposições e normas tem sido medíocre na melhor das hipóteses. Vale esclarecer que a OIT-169 exerce a força de lei no Brasil após sua ratificação. De acordo com um relatório conjunto do Instituto Socioambiental e da *Rainforest Foundation Norway*, a aplicação legal da Convenção no Brasil é objeto de debate jurídico, mas a jurisprudência sobre o assunto deixa claro que esse debate não isenta o governo brasileiro de sua obrigação de respeitar os dispositivos da Convenção⁴⁶.

Apesar dessa estrutura legal, transgressões das principais normas e princípios da OIT-169 são comuns no Brasil. Mais notavelmente, podemos destacar vários casos de empreendi-

45 Ver OIT (1989b), parte II, Terras, Artigo 13.

46 ISA; RFN. A Convenção 169 da OIT no Brasil. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/index9c1e.html?q=convencao-169-da-oit-no-brasil. Acesso em: 16 dez. 2019.

mentos planejados ou realizados em terras indígenas ou quilombolas sem consultar os povos que as ocupam e sem obter seu consentimento para a realização dos projetos em questão. De fato, estudos demonstram que o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado tem sido violado com frequência no Brasil: Rojas Garzón, Yamada e Oliveira (2016) observam que dos mais de 3.000 projetos que requerem licenciamento ambiental e que são realizados com a participação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e da Fundação Palmares, nenhuma das consultas com os povos tradicionais atendeu aos padrões internacionais (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016). Destes, o projeto de usina hidrelétrica em Belo Monte, na bacia do rio Xingu, no Pará, é provavelmente o caso mais emblemático, já que a sua construção havia recebido ordem de suspensão em 2006, mediante decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que concluiu que a consulta aos povos indígenas afetados (Arara, Juruna, Araweté, Parakanã, Xikrin, Xipaya e Kuruaya) era necessária (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p. 9).

Além de Belo Monte, jurisprudência semelhante em 2013 estabeleceu que o projeto da linha de transmissão de energia (“linhão”) entre Manaus e Boa Vista exigia a consulta dos povos indígenas Waimiri Atroari, com a decisão do tribunal declarando expressamente a violação do requisito da OIT-169 por consentimento prévio, livre e informado (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016)⁴⁷. Ademais, o último relatório da Coletiva RPU alega que mudanças administrativas recentes no processo de licenciamento ambiental para projetos em territórios quilombolas foram feitas sem o consentimento prévio, livre e informado das comunidades afetadas e, portanto, também violaram a OIT-169⁴⁸. Finalmente, a Coletiva RPU reserva sua condenação mais ampla para o descumprimento generalizado do governo brasileiro da regulamentação do consentimento prévio, livre e informado, o que culmina hoje em propostas do atual governo Bolsonaro de decretos executivos e legislação que afetam os povos indígenas sem seu consentimento⁴⁹. Essa conclusão da Coletiva RPU segue a linha do informe publicado em 2013 pelo Comitê de Peritos da OIT. Este também apontou para a falta de regulamentação de consulta prévia, assim como a demarcação de terras, como problemas no Brasil, além dos casos específicos de Belo Monte e do projeto de base aérea em terras ocupadas por comunidades quilombolas em Alcântara, no Maranhão⁵⁰.

47 Ver também: Ações Cíveis Públicas n. 18408-23.2013.4.01.3200. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=2ef88d1a26600dfb1f44d3fa205c9699&trf1_captcha=73sb&enviar=Pesquisar&proc=184082320134013200&secao=AM. Acesso em: 16 dez. 2019.

48 Coletiva RPU Brasil. Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos. Relatório de meio período. Sociedade civil – 3º ciclo da RPU Brasil (2017-2019). 2019. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/NGOs/MidTermReports/UPR_Brazil_Coalition.pdf.

49 COLETIVA RPU; IDDH, 2019, p. 27-29.

50 Nações Unidas Brasil. “Especialistas independentes da OIT questionam Governo brasileiro sobre projetos em terras indígenas.” 2013. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/especialistas-independentes-da-oit-questionam-governo-brasileiro-sobre-projetos-em-terras-indigenas/>. Acesso em: 17 dez. 2019.

Box 3 – Sobre a recepção da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro e os vários ataques que tem sofrido

Sonia Barbosa Magalhães⁵¹ e Manuela Carneiro da Cunha⁵²

No momento em que escrevemos, 20 de maio de 2021, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 177/2021, que tem por objetivo autorizar o Presidente da República “a denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Decreto Legislativo no. 143, de 20 de junho de 2002, e internalizada pelo Decreto 5.051, de 19 de Abril de 2004” (<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279486>). Este PDL foi apresentado à Câmara de Deputados em 27 de abril de 2021 e em 18 de maio do mesmo ano foi enviado pela Mesa Diretora da Câmara às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Direitos Humanos e Minorias; e Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime de tramitação ordinária.

A acolhida da Convenção 169 no ordenamento jurídico brasileiro tem sido historicamente marcada por abstenção, controvérsia e tentativa de denúncia. Na votação da Convenção, em 1989, o Brasil foi um dos 49 países que se absteve, num cenário de 328 votos de aprovação. Dois anos depois, apresentada no Congresso Nacional, passou dez anos em debate: acolhida na Câmara dos Deputados em 1992, foi aprovada em 1993, e permaneceu no Senado até a sua aprovação por meio do Decreto Legislativo n. 143, de 20/06/2002. Mais dois anos seriam necessários até a sua promulgação por meio do Decreto Presidencial n. 5.051, de 19/04/2004 (BALDI; RIBEIRO, 2015). A controvérsia gira principalmente em torno dos artigos que dizem respeito à apropriação dos recursos naturais existentes nas terras ocupadas por povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais; aos deslocamentos forçados destes povos; às intervenções sobre os territórios sem consulta prévia, livre e informada; e às relações entre territórios fronteiriços internacionais – artigos 14,15, 16, 17 e 32, respectivamente. (BALDI; RIBEIRO, 2015, p. 241)⁵³.

Em 2014, o PDL nº 1.471, apresentado pelo Deputado Paulo Cesar Quar-

51 Universidade Federal do Pará.

52 Universidade de São Paulo.

53 Ver https://pib.socioambiental.org/pt/Conven%C3%A7%C3%A3o_OIT_sobre_Povos_Ind%C3%ADgenas_e_Tribais_em_pa%C3%ADses_independentes_n%C2%BA.169.

tiero, ruralista filiado ao partido Democratas (DEM)⁵⁴, pretendia sustar “a aplicação do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, com o objetivo de revogar a subscrição do Brasil à Convenção 169”. Durante audiência pública realizada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados em 3 de junho de 2014, o Ministério Público Federal, os representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Defesa defenderam a manutenção da subscrição do Brasil. O principal argumento do MPF, na ocasião, foi “o princípio jurídico do não retrocesso social”⁵⁵. Na Câmara dos Deputados, a proposição foi devolvida ao autor, “por contrariar o disposto no artigo 84, IV da Constituição Federal, c/c art. 137, § 1º, inciso ii, alíneas “a” e “b”, do RICD”⁵⁶.

Em 27 de abril de 2021, foi apresentado pelo Deputado Alceu Moreira do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e liderança da chamada Frente Ruralista o PDL nº 177/2021, com o propósito de autorizar o Presidente da República a denunciar a Convenção 169. O teor do argumento é o mesmo da tentativa anterior de 2014, sendo utilizadas, inclusive, as mesmas citações textuais.

Em 11 de maio de 2021, o Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado, vinculado ao Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), enviou uma Nota Técnica ao Presidente da Câmara dos Deputados e à Coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas, deputada Joênia Wapichana, na qual argumenta: a) intempestividade do prazo para denúncia; b) o status constitucional da convenção e a inviabilidade constitucional da denúncia; c) o vício da iniciativa e inadequação hierárquica do instrumento; d) a vedação de retrocesso em direitos humanos, e) a carência de fundamentação da justificativa; f) a obrigação de consulta prévia no processo legislativo; e g) o prejuízo a relações e negociações internacionais.

54 Ver <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/deputados-ruralistas-fazem-debate-sobre-revogacao-da-convencao-169-da-oit/14587>

55 Ver <https://www.ecodebate.com.br/2014/06/06/mpf-defende-manter-vinculacao-do-brasil-a-convencao-169-da-oit/>

56 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1257979&filename=Avulso+-PDC+1471/2014

B) Convenção sobre Diversidade Biológica⁵⁷

Principais dispositivos

A CDB, elaborada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) no Rio de Janeiro em 1992 e até a presente data assinada por mais de 160 países, é uma convenção-quadro legalmente vinculante que define normas e regras para a conservação e o uso de recursos genéticos provenientes da biodiversidade. A CDB tem três objetivos principais: a conservação da biodiversidade; o uso sustentável de seus componentes; e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes do uso de recursos genéticos. No seu artigo 3⁵⁸, a Convenção reconhece a soberania dos Estados sobre seus recursos, o que permite a cada país determinar na sua legislação nacional seu próprio regime de acesso a esses recursos e de repartição de benefícios⁵⁹. No entanto, além das ações necessárias dos Estados membros, a realização desses três objetivos também requer a participação crucial dos povos e comunidades indígenas, locais e tradicionais. De fato, o artigo 8.j do CDB, referente à conservação *in situ*, reconhece a importância fundamental dos conhecimentos e das práticas desses povos e comunidades para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade: “Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas”⁶⁰.

No que diz respeito ao acesso e à repartição de benefícios (*ABS – Access and Benefit Sharing* na sigla em inglês), o artigo 15, “Acesso a Recursos Genéticos”, delimita as obrigações dos Estados e normas gerais para regular o acesso. Com efeito, o artigo 15.7 deixa clara a obrigação dos Estados de encontrarem “medidas legislativas, administrativas ou políticas” para garantir a repartição justa e equitativa, segundo acordo comum, de benefícios decorrentes de pesquisa e desenvolvimento ou de utilização comercial de recursos genéticos. Sem especificar a aplicabilidade dessas diretrizes ao uso de conhecimento tradicional para pesquisa e desenvolvimento, o artigo 15.5 indica que utilizadores de recursos genéticos devem

57 Texto oficial disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1992/06/19920605%2008-44%20PM/Ch_XXVII_08p.pdf; para o texto em português, ver: https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/arquivos/cdbport.pdf.

58 CDB, Artigo 3. “Princípio: Os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito internacional, tem o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.” Ver também artigo 15.1. Acesso a Recursos Genéticos. (CDB, 1992).

59 Ministério das Relações Exteriores. “Biodiversidade”. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/172-biodiversidade>. Acesso em: 17 dez. 2019.

60 CDB, 1992, artigo 8j.

obter o consentimento prévio dos fornecedores desses recursos. Esses dispositivos para ABS foram reforçados no direito internacional com o estabelecimento em 2010 durante a COP10 do Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados da sua Utilização⁶¹. Assim, além de robustecer normas para o uso dos recursos genéticos, o Protocolo de Nagoya esclarece as obrigações no âmbito de ABS e da obtenção de consentimento prévio dos povos e das comunidades no caso de uso de conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos ou de recursos genéticos presentes em territórios possuídos por povos e comunidades indígenas, locais e tradicionais⁶². Dessa maneira, o quadro jurídico da CDB fica mais harmonizado com as normas da OIT-169 no que diz respeito ao direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado.

Implementação e respeito da CDB no Brasil

O Brasil assinou a CDB durante a Eco-92 em junho de 1992 e a ratificou em 1994. O processo de implementação da CDB no Brasil passou por várias iterações e não ficou sem controvérsia e debate. A Convenção foi promulgada oficialmente em março de 1998 com o Decreto Federal nº 2.519⁶³, e vários projetos de lei foram introduzidos entre 1995 e 1998, a fim de garantir sua implementação por meio de legislação (GROSS, 2013). No entanto, tendo em vista a falta de acordo sobre a legislação, os dispositivos da CDB foram convertidos em lei pelo Executivo em 2001, com a Medida Provisória 2.186-16⁶⁴. Apesar de controvérsias em torno de sua elaboração e implementação e depois de várias reedições, a MP 2.186-16 visava estabelecer mecanismos de acesso e repartição de benefícios previstos pela CDB, particularmente através da criação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), um órgão governamental deliberativo e normativo encarregado de examinar e aprovar solicitações de acesso ao patrimônio genético brasileiro e ao conhecimento tradicional associado (FERRO; ASSAD; BONACELLI, 2006).

Esse marco legal permaneceu em vigor até a reforma legislativa aprovada em 2015, substituindo a MP nº 2.186-16 pela Lei nº 13.123⁶⁵, a chamada “Lei da biodiversidade”, que foi em seguida regulamentada pelo Decreto nº 8.772 em maio de 2016⁶⁶. A nova legisla-

61 Texto disponível em português em: https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/Nagoya_Protocol_Portuguese.pdf.

62 Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica. “O Protocolo de Nagoya sobre Acesso e Repartição de Benefícios.” Cartilhas da serie ABS. Montréal. 2012. Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/print/factsheet-nagoya-pt.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

63 Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm; Ver também: Ministério do Meio Ambiente (MMA): <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html>. Acesso em: 15 dez. 2019.

64 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2186-16.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

65 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm.

66 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2016/decreto/D8772.htm.

ção fez importantes mudanças no processo de acesso e repartição de benefícios, incluindo algumas mudanças cruciais relacionadas ao conhecimento tradicional e às comunidades indígenas e tradicionais. Em primeiro lugar, a nova lei avançou na participação dos povos e das comunidades, expandindo a composição do CGEN para incluir formalmente como membros votantes representantes de três organizações representando povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares: Conselho Nacional dos Povos e das Comunidades Tradicionais (CNPCT), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap), e Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)⁶⁷. Além disso, de acordo com o que já foi consagrado na CDB e no Protocolo de Nagoya, a Lei nº 13.123 reconhece as normas da OIT-169 em relação ao consentimento prévio e informado no caso de acesso ao conhecimento tradicional, fornecendo uma definição legal do processo de obtenção de consentimento prévio informado, enquanto o Decreto nº 8.772/2016 também reforça os direitos das comunidades de negar acesso ao seu conhecimento tradicional⁶⁸. Podemos concluir que esse novo marco legal fornece uma estrutura para o reconhecimento dos princípios descritos no artigo 8.j da CDB, embora também difira da CDB ao distinguir o conhecimento tradicional de “origem identificável” e de origem “não identificável”. Assim, é importante destacar uma inovação específica da Lei nº 13.123, que é a criação de um Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB), para o qual empresas e outros usuários do patrimônio genético nacional contribuirão⁶⁹. O objetivo é, portanto, reunir um percentual fixo de receita exigido pela lei decorrente do uso do patrimônio genético e do conhecimento tradicional de origem não identificável. O Fundo é gerido por um Comitê Gestor, do qual participam representantes de povos e comunidades tradicionais, e em 2019, mediante chamada pública, o Ministério do Meio Ambiente selecionou o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) para gerir os recursos financeiros arrecadados⁷⁰.

Mesmo com esse quadro jurídico relativamente robusto, ou pelo menos esclarecido, para a regulamentação de ABS e de outras normas da CDB no Brasil, a implementação não procede sem controvérsias. Primeiro, vale ressaltar que o Brasil ainda não ratificou o Protocolo de Nagoya, o que pode se revelar paradoxal devido à regulamentação de dispositivos do Protocolo no âmbito da Lei nº 13.123. A ratificação tramita no Congresso Nacional desde 2012, e o bloqueio ou atraso da ratificação está sendo geralmente atribuído aos interesses (SANTILLI, 2014b) ou às preocupações (GIRARDI, 2016) econômicas do setor do agrone-

67 Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios: Lei nº 13.123 de 20 de maio de 2015; Decreto nº 8.772 de 11 de maio de 2016. Brasília, DF: MMA, 2017b, p. 64.

68 (BRASIL, 2017b, p. 30).

69 (BRASIL, 2017b, p. 74). O MMA também indica que os fundos poderão vir de outras fontes, como o orçamento federal, multas, doações, etc.

70 Ver: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-sera-gestor-de-fundo-do-MMA-para-reparticao-de-beneficios-do-uso-sustentavel-da-biodiversidade/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

gócio no Brasil. Segundo, tanto a Lei da Biodiversidade quanto a MP nº 2.186-16 foram alvo de críticas. A Medida Provisória já tinha resultado de um contexto de controvérsia pública, após a denúncia em 2000 do contrato de bioprospecção entre Novartis Pharma e BioAmazônia por biopirataria, e a implementação dos dispositivos da CDB pela MP nº 2.186-16 não atenuou tensões (GROSS, 2013). Em relação ao novo marco legal, existem preocupações quanto ao respeito do consentimento prévio e informado, em concordância com a OIT-169, visto que a facilitação de cadastro de pesquisas e a distinção entre conhecimento tradicional de “origem identificável” e de “origem não identificável” podem dificultar a verificação da obtenção de consentimento prévio e informado durante o processo de pesquisa (CECHIN et al., 2015). Antes, o Ministério Público Federal já tinha alertado sobre problemas com o processo de elaboração do projeto de lei que resultou no novo marco legal, indicando que o PL nº 7.735/2014 que estava em tramitação não passou por consulta aos povos indígenas e tradicionais e, portanto, o processo violava os direitos a consulta⁷¹.

14.2.3. Outras convenções e declarações

A) Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA)

O TIRFAA⁷² é um tratado vinculante adotado no âmbito da FAO em 2001, que está em vigor no Brasil desde sua ratificação em 2006, e integra a legislação nacional desde a edição do Decreto nº 6.476 em 2008⁷³. Seus objetivos principais seguem aqueles da CDB – conservação, uso sustentável, e repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização dos recursos – mas se aplicam especificamente a recursos genéticos para a alimentação e a agricultura⁷⁴. Além de reforçar as normas de sustentabilidade e de repartição de benefícios estabelecidas pela CDB, o Tratado inovou criando um Sistema Multilateral de ABS que põe livremente à disposição 64 das variedades agrícolas mais importantes para certos tipos de uso nos Estados membros, sob condição de repartição de benefícios derivados desse uso, de acordo com mecanismos de repartição detalhados no Tratado⁷⁵. Ademais,

71 MPF. “Patrimônio Genético: 6ª Câmara do MPF defende consulta a povos tradicionais.” 2014. Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/135518990/patrimonio-genetico-6a-camara-do-mpf-defende-consulta-a-povos-tradicionais>. Acesso em: 18 dez. 2019.

72 Texto oficial em inglês disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i0510e.pdf>; texto em português disponível em: <http://www.fao.org/3/i0510pt/I0510PT.pdf>.

73 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm.

74 MAPA. “TIRFAA”. 2018. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/tecnologia-agropecuaria/tirfaa>. Acesso em: 19 dez. 2019.

75 FAO. International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: <http://www.fao.org/plant-treaty/overview/en/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

referente aos direitos de povos e comunidades locais e tradicionais, o artigo 9º do TIRFAA reconhece os direitos dos agricultores, ressaltando a contribuição destes e das comunidades locais e autóctones para a conservação dos recursos fitogenéticos, assim como a obrigação dos governos de proteger seus conhecimentos tradicionais e garantir seus direitos. Considerando a harmonização do TIRFAA com as diretrizes da CDB, os desafios para sua aplicação no Brasil são semelhantes ao que podemos observar com a regulamentação da CDB, especialmente quanto ao respeito dos direitos de agricultores e povos e comunidades locais e tradicionais e à preservação do conhecimento tradicional. Também, a efetiva implementação do Sistema Multilateral continua sendo um desafio internacional.

B) Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas⁷⁶

Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2007 após anos de negociação, e com voto de aprovação da delegação brasileira, essa Declaração não é vinculante, portanto, não exige obrigações jurídicas formais. Porém, ela reflete um consenso internacional e possui força normativa para orientar os países membros em suas legislações e regulamentações para salvaguardar os direitos indígenas. Segundo a OIT, a Declaração é compatível com a OIT-169 e os dois acordos multilaterais se reforçam, sendo ambos instrumentos para o fortalecimento do quadro jurídico internacional da proteção dos direitos de povos indígenas⁷⁷. Entre vários avanços, Mathias e Yamada (2010) destacam cinco pontos-chaves da Declaração: autodeterminação, que no texto é identificado como direito à livre determinação da sua condição política e de seu desenvolvimento econômico, social e cultural; direito ao consentimento livre, prévio e informado; direito a reparação ou indenização em caso de lesão aos seus direitos; direito a manter suas culturas, práticas, tradições, etc. (em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos); direito a comunicação (i.e. em suas próprias línguas) (MATHIAS; YAMADA, 2010). No entanto, assim como na aplicação da OIT-169, o apoio do Brasil à Declaração não impediu retrocessos nos últimos anos. Os casos ressaltados na matéria acima sobre a OIT-169 também refletem transgressões da Declaração, e a Coletiva RPU revela também outras violações preocupantes além da ausência crônica de consulta aos povos e comunidades, principalmente a invasão ilegal de terras e o aumento de assassinatos de defensores de direitos de povos e comunidades indígenas, quilombolas, locais e tradicionais⁷⁸.

76 Texto disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf.

77 ILO. Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice: A guide to ILO Convention N° 169. 2009.

78 COLETIVA RPU; IDDH, 2019.

C) Carta Internacional dos Direitos Humanos (1948-1966)
e Convenção Internacional sobre a Eliminação
de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)

A Carta Internacional dos Direitos Humanos⁷⁹ é um conjunto de convenções vinculantes que estabeleceu o quadro jurídico fundamental para direitos humanos no sistema internacional. Dessa maneira, os princípios e as normas dessas convenções têm influência sobre todo o acordo internacional que tenha incidência sobre direitos humanos. De fato, o texto da Declaração sobre os direitos dos povos indígenas se refere especificamente aos direitos já estabelecidos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Quanto à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial⁸⁰, ela tem também incidência sobre a questão da proteção dos direitos de povos indígenas e quilombolas e comunidades locais e tradicionais. Assim, violações das obrigações dessas Convenções continuam a ocorrer no Brasil. Além dos casos já descritos, a Coletiva RPU aponta também para inúmeros incidentes de racismo contra povos indígenas e quilombolas, o que faz parte de um problema maior e mais endêmico do “alto grau de naturalização do racismo no Brasil”⁸¹. Portanto, é necessário reconhecer que a luta abrangente contra a discriminação e para a defesa dos direitos humanos precisa ser integrada ao arcabouço jurídico e político que busca proteger o conhecimento tradicional e os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais no interesse da conservação e do uso sustentável da biodiversidade.

Box 4 – A Convenção de Ramsar e a Ilha do Bananal

Patrícia de Mendonça Rodrigues⁸², Luciana Ferraz⁸³

A Ilha do Bananal, com 2 milhões de hectares, dotada de uma biodiversidade única e riquíssima, situa-se em uma peculiar planície do médio curso do Rio Araguaia, formada em sua maior parte por áreas de várzeas e savanas inundáveis, em uma zona de transição entre os biomas do Cerrado e da

79 Textos de todas as declarações da Carta disponíveis em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>.

80 Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139390>.

81 COLETIVA RPU, IDDH, 2019, p. 23.

82 PhD em Antropologia pela Universidade de Chicago, coordenou diversos grupos técnicos da Funai de identificação e delimitação de terras indígenas no médio Araguaia.

83 Bióloga, Doutora em Ecologia e Recursos Naturais pela Universidade Federal de São Carlos (SP), realizou estudos com os povos indígenas Myky (MT), Javaé e Avá-Canoeiro do Araguaia (TO).

Amazônia, no atual Estado de Tocantins. O vale do Rio Javaés, por sua vez, braço do rio Araguaia que forma a Ilha do Bananal, é constituído de uma área de várzeas de cerca de 500.000 ha, a maior área contínua de várzeas do mundo. Território de ocupação tradicional e imemorial dos Karajá e Javaé, povos de exímios pescadores, essa região de savanas alagáveis durante vários meses do ciclo anual, dentro e fora da Ilha do Bananal, é repleta de centenas de lagos e rios que constituem uma das zonas mais piscosas do mundo.

Desde 1959, com a criação do Parque Indígena do Araguaia, toda a extensão da Ilha do Bananal foi reconhecida pelo Estado brasileiro como terra indígena. Atualmente, existem três terras indígenas na Ilha do Bananal (Terra Indígena Parque do Araguaia, Terra Indígena Inãwébohona e Terra Indígena Utaria Wyhyna), que afetam quatro povos indígenas (Karajá, Javaé, Avá-Canoeiro do Araguaia e Tuxá), e uma unidade de conservação (Parque Nacional do Araguaia), que se sobrepõe às terras indígenas Inãwébohona e Utaria. Recentemente, em outubro de 2019, foi confirmada a presença de índios isolados, provavelmente do povo Avá-Canoeiro do Araguaia, sobreviventes de um genocídio histórico fartamente documentado, na região centro-norte da Ilha do Bananal, no Parque Nacional do Araguaia.

Em função desse patrimônio ambiental fora do comum e de alto valor, a Ilha do Bananal foi incluída pelo Brasil na Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional, que integra a Convenção Relativa às Áreas Úmidas de Importância Internacional, conhecida como “Convenção de Ramsar”. O acordo de cooperação internacional foi assinado na cidade iraniana de Ramsar em 1971, destinado à proteção de zonas úmidas e aves aquáticas em todo o mundo, sendo ratificado pelo Brasil em 1996.

Apesar da Convenção de Ramsar e do reconhecimento de terras indígenas e de uma unidade de conservação pelo Estado brasileiro, desde a década de 80 existe o plano de construção de uma estrada cortando a Ilha do Bananal, enquanto rota de integração com rodovias (BR-158 e Belém-Brasília) de escoação da produção agropecuária e mineral do Centro-Oeste brasileiro para o exterior, o que não foi levado adiante em função da resistência dos povos indígenas locais e das restrições dos órgãos ambientais e indigenistas. No governo do Presidente Jair Bolsonaro, contudo, o plano de construção de uma rodovia de alto impacto socioambiental, batizada de Transbananal ou TO-500, ganhou força e está sendo apoiado explicitamente por deputados, senadores, ministros e governadores dos estados do Mato Grosso e Tocantins.

A Transbananal está sendo projetada como uma estrada elevada e pavimentada, construída em cima de um grande aterro de 90 km de extensão, que deverá atravessar toda a Ilha do Bananal na altura da Terra Indígena Parque do Araguaia, em uma região que permanece em sua quase totalidade submersa durante a estação chuvosa. A estrada está sendo divulgada como um projeto ousado que deverá viabilizar o trânsito de veículos pesados o ano inteiro. O grande aterro causará um represamento do fluxo das águas das enchentes periódicas, essencial para manter a dinâmica sustentável de reprodução dos seres vivos locais na maior ilha fluvial do mundo. A construção da estrada tem extremo impacto negativo sobre o conjunto de peixes local (ictiofauna), entre outros problemas, pelo fato de suprimir várias áreas aquáticas, destinadas à reprodução e recrutamento do estoque pesqueiro no decorrer do trecho proposto. O impacto será intensificado pela ruptura da conectividade hidrológica lateral e longitudinal ao longo da estrada, pois a água será impedida de fluir ao longo da paisagem. A redução do estoque pesqueiro disponível afetará diretamente a segurança alimentar dos povos indígenas da região, como Karajá e Javaé, cuja dieta, tradicionalmente, é baseada primariamente nos recursos pesqueiros, e de povos tradicionais e ribeirinhos não indígenas do Araguaia. No cenário futuro há tendência a ocorrer uma mudança drástica no uso e ocupação do solo em decorrência da construção da infraestrutura viária, com a migração de moradores não indígenas para os arredores da ilha, trazendo mais conflitos pelo uso dos recursos naturais e outros impactos socioambientais, como a diminuição dos próprios recursos aquáticos, já visível.

Box 5 – O Protocolo de Nagoya

Nurit Bensusan⁸⁴

O Protocolo de Nagoya, negociado na X Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, em Nagoya, no Japão, trata do acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional e da repartição de benefícios que deve se dar em função desse acesso. De acordo com a Convenção, à qual o Protocolo está vinculado, os países têm soberania sobre seus recursos genéticos – ou patrimônio genético, para usar a linguagem da nossa Cons-

84 Instituto Socioambiental.

tituição e da Lei nº 13.123/2015 – e podem exigir a repartição de benefícios derivada do uso desses recursos. O Protocolo estabelece que seus membros, usuários e provedores, devem garantir que o acesso e a repartição de benefícios devem acontecer de acordo com a legislação de cada país, ou seja, uma obrigação de fiscalização mútua onde os países usuários devem respeitar a legislação dos países provedores dos recursos genéticos.

O Protocolo reforça alguns pontos já presentes na CDB e avança em alguns outros, na tentativa de estabelecer mecanismos que garantam a rastreabilidade dos recursos genéticos e a devida repartição de benefícios entre as Partes. Ainda que de uma forma tênue, o Protocolo sugere que os benefícios aferidos da repartição ligada ao acesso aos recursos genéticos sejam usados para a conservação da biodiversidade e para seu uso sustentável.

No que tange ao conhecimento tradicional, o Protocolo avança no sentido de deixar clara a necessidade de consentimento prévio informado para o acesso aos recursos genéticos dos povos indígenas e das comunidades locais, bem como no reconhecimento e incentivo aos protocolos comunitários como formas de regulação do acesso ao conhecimento tradicional. Por outro lado, apesar do Protocolo criar uma instância internacional de intermediação para o acesso, ajudando assim a garantir a rastreabilidade e a repartição de benefícios, só o faz em relação ao patrimônio genético. Ou seja, apesar de os dispositivos que tratam do monitoramento do uso do conhecimento tradicional, demandarem que cada país adote medidas legislativas, administrativas ou políticas para garantir que o conhecimento tradicional seja acessado com consentimento prévio informado e com os termos mutuamente acordados e que haja repartição de benefícios, não houve o reforço necessário para sua implementação, uma vez que o acesso ao conhecimento tradicional ficou de fora do Centro de Intermediação de Informação sobre Acesso e Repartição de Benefícios.

14.3. Avaliação dos membros do Conselho de Direitos Humanos (ONU) do RPU do Brasil – 2017/2019

Raisa Mulatinho Simões⁸⁵

A Revisão Periódica Universal é um processo de avaliação do respeito dos direitos humanos nos 193 Estados membros da Organização das Nações Unidas, estabelecido com a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2006⁸⁶. O processo de RPU permite não somente a cada Estado informar o Conselho sobre a evolução da sua situação em relação aos direitos humanos, mas também faculta um mecanismo de revisão por pares no qual outros Estados membros – às vezes com a participação de ONGs – avaliam o respeito dos direitos humanos em um Estado sob revisão e fazem recomendações para melhorar a situação de direitos humanos naquele Estado. O processo opera por ciclos de revisão com duração de quatro anos e meio, onde grupos de trabalho se reúnem três vezes por ano para avaliar certos Estados, e está atualmente em seu terceiro ciclo (2017-2021)⁸⁷.

A última avaliação do Brasil no âmbito da RPU ocorreu no dia 5 de maio de 2017, e se baseou no relatório nacional apresentado pelo governo brasileiro e na informação apresentada por peritos independentes e por outros *stakeholders* (sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos, organizações regionais)⁸⁸. O relatório nacional de 2017 avaliou o cumprimento no país durante o período de 2012 até 2016 das 169 recomendações direcionadas ao Brasil em 2012 no início do 2º ciclo da RPU⁸⁹. As recomendações da 27ª sessão do 3º ciclo da RPU que seguiu cobrem várias categorias de avaliação do respeito do governo brasileiro aos direitos humanos.

Este texto curto fará um resumo da natureza das recomendações decorrentes dessa avaliação dos Estados membros, assim como um resumo da avaliação de 2019 do cumprimento dessas recomendações da Coletiva RPU, um conjunto de 25 organizações da sociedade civil no Brasil⁹⁰. O relatório de meio período da Coletiva RPU, que cobre o período

85 Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP).

86 United Nations Human Rights Council. Basic facts about the UPR. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>.

87 United Nations Human Rights Council. “Cycles of the Universal Periodic Review”. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CyclesUPR.aspx>. O primeiro ciclo RPU aconteceu de 2008 até 2011, e o segundo de 2012 até 2016.

88 United Nations Human Rights Council. “Brazil’s human rights record to be reviewed by Universal Periodic Review.” Geneva, 2 maio 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=21570&LangID=E>.

89 United Nations General Assembly – Human Rights Council. National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 – Brazil: A/HRC/WG.6/27/BRA/1. 27 February 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/046/89/PDF/G1704689.pdf?OpenElement>.

90 Coletiva RPU Brasil – Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos. Relatório de meio período. Sociedade civil – 3º ciclo da RPU Brasil (2017-2019). 2019. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/NGOsMidTermReports/UPR_Brazil_Coalition.pdf.

de 2017 até 2019, está reconhecido como contribuição de stakeholder para a avaliação do Brasil⁹¹. A RPU de 2017 produziu um total de 246 recomendações, mas este texto terá por foco aquelas relativas aos direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais e tradicionais e ao meio ambiente.

14.3.1. Recomendações e cumprimento: terceiro ciclo da RPU

Levando em conta a delimitação do escopo deste texto, o primeiro campo de ação pertinente ressaltado pela Coletiva RPU brasileira é a proteção de defensoras/es de direitos humanos. Essa categoria é de relevância particular para os ativistas defendendo direitos de povos indígenas. Estados membros fizeram 12 recomendações ao Brasil nessa categoria, a maioria alertando sobre a importância de efetivamente implementar um programa ou plano nacional de proteção dos defensores de direitos humanos e de fortalecer a sociedade civil. A Coletiva RPU determinou que as 12 recomendações não estão sendo cumpridas no Brasil, por várias razões. Essas razões incluem a falta de regulamentação ou de políticas públicas com orçamento adequado para implementar o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, e, notavelmente, a impunidade especificamente relativa à violência (assassinatos, assaltos, etc.) e às ameaças contra povos indígenas. A Coletiva RPU cita, portanto, a Relatora Especial da ONU sobre os direitos dos povos indígenas, Victoria Tauli Corpuz, que considerou o Brasil como “o país mais perigoso do mundo para defensores dos direitos humanos de grupos indígenas”⁹².

Outra categoria para considerar é a discriminação e violência contra a população negra, tema que afeta sobretudo o respeito dos direitos das comunidades quilombolas. Cinco recomendações da RPU estão ligadas a essa temática, todas em torno do fortalecimento de medidas contra o racismo, a discriminação racial e a violência direcionados à população afro-brasileira e às suas culturas. Mais uma vez, segundo a Coletiva RPU, nenhuma dessas recomendações está sendo cumprida no Brasil. Para ilustrar, a Coletiva aponta para casos de racismo contra povos quilombolas, de discriminação contra suas práticas culturais e religiosas, e de violência contra suas lideranças⁹³. Além disso, a falta de titulação de terras quilombolas⁹⁴ e a violação do consentimento prévio informado no licenciamento ambiental nessas terras são destacadas como exemplos marcantes de descumprimento das recomendações.

91 United Nations Human Rights Council. UPR NGOs Mid-term reports. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPR-NGOs-Mid-term-reports.aspx>.

92 Coletiva RPU Brasil, Relatório de meio período. Sociedade civil – 3º ciclo da RPU Brasil (2017-2019), p. 13.

93 COLETIVA RPU, p. 22-24.

94 COLETIVA RPU, p. 24. A Coletiva explica que existem 3.200 quilombos reconhecidos pelo Estado no Brasil, mas que somente 2% das comunidades quilombolas possuem título sobre território.

Sobre a temática de discriminação e violência contra povos indígenas, a Coletiva RPU assinalou 31 recomendações de Estados membros e determinou que nenhuma está sendo cumprida. Muitas recomendações estão ligadas às questões gerais de combate ao racismo e discriminação. Porém, outras são mais específicas à situação socioeconômica e política precária dos povos indígenas e dos defensores de seus direitos. Podemos destacar aquelas ligadas aos direitos à terra e aos recursos em suas terras, e ao consentimento prévio informado, especialmente em casos de empreendimentos em terras indígenas. Essas recomendações incluem (entre outras):

- *Recomendação 51 da Holanda: Desenvolver um Plano de Ação Nacional sobre Empresas e Direitos Humanos, a fim de evitar que os projetos de desenvolvimento violem os direitos das populações tradicionais, povos indígenas e trabalhadores, e causem danos ao meio ambiente, e para garantir reparações efetivas com consultas significativas às comunidades afetadas*
- *Recomendação 102 da Áustria: Estabelecer um mecanismo que possibilite decisões judiciais rápidas e corretas em conformidade estrita com a lei constitucional e internacional sobre os direitos territoriais dos povos indígenas*
- *Recomendação 223 do Canadá: Garantir os direitos constitucionais dos povos indígenas, assegurando que a Funai possua os recursos necessários para realizar suas funções, particularmente aquelas relacionadas à demarcação de terras indígenas, e tomando medidas para concluir investigações dos assassinatos de populações indígenas*
- *Recomendação 226 da Santa Sé: Assegurar que atividades econômicas levem em consideração os direitos dos povos indígenas e o respeito ao meio ambiente e à biodiversidade*
- *Recomendação 229 da Moldávia: Estabelecer e implementar um procedimento claro de consulta gratuita, prévia e informada que assegure a participação integral de povos indígenas no processo de tomada de decisões relativas a qualquer projeto que afete seu modo de vida*
- *Recomendação 230 da Alemanha: Garantir uma consulta adequada e participação integral dos povos indígenas em todas as medidas legislativas e administrativas que os afetem, proteger povos indígenas contra ameaças e ataques, e proteger seus direitos territoriais, particularmente através do fortalecimento de programas de proteção, de finalização de processos de demarcação de terras pendentes e fornecendo financiamento adequado à Funai*
- *Recomendação 238 da França: Tomar as medidas necessárias para resolver e*

prevenir conflitos por terra e para completar os processos de demarcação de terra provenientes do artigo 231 da Constituição

Existem várias infrações das recomendações sobre esses assuntos⁹⁵. Em relação às terras indígenas, a Coletiva RPU ressalta o posicionamento do governo do atual presidente Bolsonaro, que se posicionou contra mais demarcação de terras e em favor à abertura econômica das terras indígenas para mineração ou outras atividades. Ademais, as proposições de exploração econômica das terras indígenas, inclusive através de grandes obras, surgem sem consideração do impacto ambiental e sem consulta aos povos indígenas. Assim, a ausência de consulta – ilustrada também pela intenção inicial do presidente Bolsonaro de transferir a competência de demarcar terras indígenas da Funai para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sem consultar os povos – viola os direitos de consentimento prévio informado consagrados na Convenção 169 da OIT⁹⁶. Ameaças a lideranças indígenas, assim como invasões, danos e exploração ilegal de recursos naturais nas terras indígenas (os quais aumentaram 62% em 2017 em comparação com 2016) também são destacados como exemplos de descumprimento das recomendações.

Sobre o meio ambiente, as duas recomendações (incluindo a recomendação 226 endereçada acima) não foram cumpridas. A outra recomendação (Nº 55 da Etiópia) aborda a mudança do clima:

- *Dar continuidade aos seus esforços de implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima no que diz respeito à redução do desmatamento na região amazônica*

A Coletiva RPU usa dados do INPE para mostrar que a meta da Política Nacional sobre Mudança do Clima⁹⁷ de reduzir emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) não foi cumprida, considerando particularmente o aumento de 8,5% da taxa anual de desmatamento na Amazônia em 2019 comparado com 2017⁹⁸. Além disso, a Coletiva ressalta a associação entre o respeito de direitos indígenas e a preservação do meio ambiente e do equilíbrio climático, sugerindo que mudanças na legislação ambiental e no âmbito de direitos indígenas “poderiam aumentar as emissões de GEE no país”⁹⁹.

Para concluir, a temática de meio ambiente, assim como a de discriminação e vio-

95 Coletiva RPU, p. 27-29.

96 Texto oficial disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169; para o texto em português, ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf.

97 Ver: https://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf.

98 Coletiva RPU, p. 33.

99 Coletiva RPU, p. 34.

lência contra povos indígenas, cruzam com as recomendações relativas a Empresas e Direitos Humanos, principalmente a recomendação 51 da Holanda, citada acima: Desenvolver um Plano de Ação Nacional sobre Empresas e Direitos Humanos, a fim de evitar que os projetos de desenvolvimento violem os direitos das populações tradicionais, povos indígenas e trabalhadores e causem danos ao meio ambiente, e para garantir reparações efetivas com consultas significativas às comunidades afetadas. A Coletiva RPU determinou que essa recomendação está sendo parcialmente cumprida, devido à elaboração de certas medidas nesse sentido com um certo nível de participação da sociedade civil (“Plano de Resposta” e “Diretrizes Nacionais” sobre empresas e direitos humanos). No entanto, o processo de consulta para a elaboração desses planos ainda foi considerado insuficiente.

14.4. Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos em 12 de fevereiro de 2021¹⁰⁰

Sônia Barbosa Magalhães¹⁰¹ e Manuela Carneiro da Cunha¹⁰²

O Relatório tem sua origem em dados recolhidos durante uma visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) realizada ao Brasil, entre os dias 5 e 12 de novembro de 2018, a convite do governo brasileiro. Apóia-se em dados coletados por meio de documentos, visitas in loco a autoridades e audiências públicas realizadas por seis subgrupos da delegação em oito estados e o Distrito Federal, complementados por documentos recebidos e coletados.

A CIDH é um órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) e tem como tarefa promover a observância dos direitos humanos no continente americano e atuar como órgão consultivo da OEA nesta matéria. A OEA conta também com a Corte Interamericana que tem se pronunciado sobre diversos casos envolvendo populações quilombolas como os Saramaka do Suriname, em 2007, e povos indígenas. Destacamos ser pouco usual na OEA haver um relatório completo da CIDH dedicado a um único país, o que sinaliza uma preocupação especial com a situação de direitos humanos no Brasil. Em 26 de outubro de 2020, a CIDH enviou ao Governo Brasileiro o rascunho de suas conclusões e recebeu resposta em 22 de Dezembro de 2020, incorporando ao Relatório os dados pertinentes.

Organizado em seis capítulos, o Relatório apresenta um abrangente diagnóstico sobre a situação de direitos humanos no país. Destaca o sólido Estado de Direito baseado em instituições democráticas e de direitos humanos desde a transição democrática mas chama a atenção para os recentes riscos de retrocesso.

No capítulo 2, o Relatório da CIDH trata da desigualdade estrutural vigente como decorrente da discriminação histórica e socioeconômica e dedica atenção especial à situação das comunidades quilombolas (CIDH, 2021, p. 24 ss, item 2, pontos 36 a 53) e dos

100 Inter-American Commission on Human Rights. Situação dos direitos humanos no Brasil : Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021 / Comissão Interamericana de Direitos Humanos, p.24 -39. O relatório completo está disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso: 14 de mar. 2021.

101 Universidade Federal do Pará.

102 Universidade de São Paulo e Universidade de Chicago.

povos indígenas (CIDH, 2021, p. 29 ss, item 3 pontos 54 a 86). Igualmente, no capítulo das recomendações dedica um item especial a esses Povos (CIDH, 2021, p. 198-200). A situação descrita e respectivas recomendações guardam estreita correlação com outras avaliações que remetem à pergunta sobre “como avançar” para a conservação da biodiversidade apresentadas nesta seção.

Recomendamos aqui a consulta ao abrangente e muito bem documentado Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, disponível em <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>.

É importante destacar, no entanto, o que consta no Relatório da CIDH sobre o chamado Marco Temporal. Lembramos que se trata de uma interpretação, uma tese, que pretende restringir o alcance do artigo 231 da Constituição Federal, aquele artigo que garante os direitos dos povos indígenas a suas terras tradicionalmente ocupadas. Basicamente, essa interpretação quer negar os direitos de povos como, entre outros, os Kaiowá do Mato Grosso do Sul, que foram expulsos de suas terras pela força e que, por essa razão, não estavam de posse delas quando da promulgação da Constituição Federal. Essa tese espúria é defendida pelos setores que cobiçam terras indígenas e seus recursos. São setores que têm presença significativa no Congresso, e que, sem que preponderem, já influenciaram alguns julgamentos da segunda turma do Supremo Tribunal Federal. Desde 2017, essa tese tem ainda o respaldo do governo manifesto no Parecer 001 da AGU. O Supremo Tribunal Federal, em boa hora suspendeu liminarmente a aplicação desse Parecer, mas essa decisão pode não ser definitiva. No momento, a questão está em banho-maria no Supremo, mas é urgente decidi-la. Juristas insígnies como José Afonso da Silva já demonstraram a inconstitucionalidade flagrante dessa interpretação. Agora, a Comissão de Direitos Humanos da OEA acrescenta outra falha: acusa a tese do Marco Temporal indígena de transgredir a Convenção de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, da qual o Brasil é signatário. Declara:

“No entender da CIDH, a tese do marco temporal desconsidera os inúmeros casos nos quais povos indígenas haviam sido violentamente expulsos dos territórios que ocupavam tradicionalmente e, apenas por essa razão, não o ocupavam em 1988. Nesse sentido, a Comissão considera a tese como contrária às normas e padrões internacionais e interamericanos de direitos humanos, especialmente a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.”

Dentre os outros vários temas importantes que o Relatório aborda, saliente-se mais um, aquele que deriva da Convenção 169 de 1989 da Organização Internacional do Trabalho, que o Brasil subscreveu e que é lei no Brasil desde 2004. Essa Convenção 169, no seu

artigo 15, estabelece que, diante de projetos que impactem as terras de povos tradicionais, os governos devem consultar os povos que seriam afetados para *“determinar se seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de executar ou autorizar qualquer programa de exploração desses recursos existentes em suas terras”*.

Essa formulação genérica tem permitido várias interpretações enviesadas sobre sua aplicação. Em que consistiria uma consulta legítima? Nesse ponto o Relatório parabeniza os protocolos de consulta elaborados pelos diversos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais e recomenda que sejam oficializados.

Outra dúvida tem sido levantada: se os povos consultados poderiam negar a autorização ou somente impor condições antes de dar seu assentimento. Uma decisão fundamental da Corte Interamericana em 2007, a propósito de uma disputa entre quilombolas e o Estado do Suriname, fixou o entendimento sobre este último ponto e o Relatório da Comissão o reafirma:

“A Comissão reitera as disposições da Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido de que “quando se trat[e] de planos de desenvolvimento ou investimento em larga escala que tenham maior impacto no território, o Estado tem a obrigação de não apenas consultar [os povos indígenas], mas também de obter o consentimento prévio, livre e informado, de acordo com seus costumes e tradições”.

14.4.1 Recomendações da CIDH da OEA ao Estado Brasileiro

“20. Fortalecer as capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas sociais e territoriais relacionadas aos povos indígenas e povos quilombolas, incluindo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), incluindo a dotação de recursos e a capacidade de execução financeira.

21. Incorporar uma abordagem intercultural às políticas públicas de desenvolvimento que envolva o reconhecimento e a incorporação de planos de desenvolvimento econômico e social adotados pelos povos indígenas em seus respectivos territórios ancestrais.

22. Adotar as medidas legislativas, administrativas ou outras necessárias para aplicar, dentro de um prazo razoável, à consulta para obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas e comunidades tribais quilombolas sobre políticas, projetos e ações, incluindo projetos de aproveitamento de recursos naturais que os impactem, de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos e com a plena participação dos povos e comunidades.

23. Revisar os regulamentos relativos à autorização de licenças ambientais, de forma a garantir que o Estado cumpra as obrigações internacionais de consulta aos povos indígenas e quilombolas para obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar medidas que possam afetar seus direitos.

24. Adotar todas as medidas necessárias para implementar ou fortalecer os sistemas de supervisão e controle das atividades de extração, exploração e desenvolvimento de maneira consistente com as obrigações internacionais de direitos humanos.

25. Garantir o acesso à justiça e a reparação às violações dos direitos humanos dos povos indígenas e quilombolas causadas no contexto das atividades extrativistas, exploração e aproveitamento dos recursos naturais.

26. Investigar, sancionar e reparar as ameaças, ataques e violência contra membros dos povos indígenas e quilombolas causados por agentes estatais ou privados em decorrência de atividades de defesa ambiental ou em outros contextos, incluindo o caso do “Massacre de Caarapó” e outros casos mencionados neste Relatório.

27. Tomar medidas decisivas contra a impunidade por violações de direitos humanos cometidas no contexto de negócios ou atividades ilegais contra povos indígenas e quilombolas, por meio de investigações exaustivas e independentes, obtendo a sanção de seus autores materiais e intelectuais e reparando o âmbito individual e coletivo das vítimas.

28. Adotar as medidas necessárias para revisar e modificar disposições, ordens judiciais e diretrizes (incluindo a tese de Marco Temporal e Suspensão da Segurança) que sejam incompatíveis com as normas e obrigações internacionais relativas aos direitos dos povos indígenas sobre suas terras, territórios, recursos naturais e outros direitos humanos dos povos indígenas.

29. Agilizar a finalização de pedidos de delimitação, demarcação e titulação de terras e territórios tradicionais de povos indígenas e tribais de acordo com as normas internacionais de direitos humanos aplicáveis.

30. Em consulta e coordenação com os povos indígenas e tribais, garantir o direito à saúde a partir do enfoque intercultural, de gênero e de solidariedade intergeracional, levando em consideração as práticas de cura e os medicamentos tradicionais.

31. Fortalecer as medidas de proteção dos povos indígenas em isolamento voluntário e em contato inicial, procurando proteger sua saúde, modos de vida e territórios. Por meio do princípio da precaução, desenvolver políticas públicas e ações para garantir a sobrevivência desses povos.”

Bibliografia citada

- ADAMS, C.; MUNARI, L. C.; VAN VLIET, N.; MURRIETA, R. S. S.; PIPERATA, B. A.; FUTEMMA, C.; PEDROSO JR., N. N.; TAQUEDA, C. S.; CREVELARO, M. A.; SPRESSOLA-PRADO, V. L. (2013). Diversifying Incomes and Losing Landscape Complexity in Quilombola Shifting Cultivation Communities of the Atlantic Rainforest (Brazil). **Human Ecology**, v. 41, p. 119-137.
- ALVES-PINTO, H. N. (2020). **Beyond protected areas: the role of other areas for biodiversity conservation**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO (BNDES). (2019). BNDES será gestor de fundo do MMA para repartição de benefícios do uso sustentável da biodiversidade. **Agência BNDES de Notícias**, Brasília, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-sera-gestor-de-fundo-do-MMA-para-reparticao-de-beneficios-do-uso-sustentavel-da-biodiversidade/>. Acesso em: 16 dez. 2019.
- BRASIL. (2020). **6th National Report for the Convention on Biological Diversity**. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/br-nr-06-en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. (1998a). **Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. (2007). **Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: DOU, 8 fev. 2007.
- BRASIL. (2008a). **Decreto n. 6.476, de 5 de junho de 2008**. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. (2012). **Decreto n. 7.747, de 5 de Junho de 2012**. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. Presidência da República. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 4 nov. 2020.
- BRASIL. (2016a). **Decreto n. 8.772, de 11 de maio de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8772.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. (2017a). **Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade – EPANB: 2016-2020**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade.
- BRASIL. (2015a). **Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. (2001). **Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2186-16.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. (2018). Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura – TIRFAA**. Brasília: MAPA, 2018. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/tecnologia-agropecuaria/tirfaa>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). (2016e). **Documento base do Seminário Nacional de Lançamento da II Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena**. Brasília: MEC, 2016. 52 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). (2000). **A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Brasília: MMA, 2000. 32 p. (Série Biodiversidade, n. 1). Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/arquivos/cdbport.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). (1998b). **Convenção Sobre Diversidade Biológica**. Brasília: MMA, 1998b. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). (2017b). **Patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios**: Lei n. 13.123 de 20 de maio de 2015; Decreto n. 8.772 de 11 de maio de 2016. Brasília, DF: MMA, 2017, p. 64. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico>. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). (2006). **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP**. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília: MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/205/arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). (2008b). **Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC – Brasil**. Brasília: MMA, 2008. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). (2016b). MPF requisita dados para fazer pente-fino na educação indígena no Pará. **Notícias do MPF**, Brasília, 8 ago. 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-requisita-dados-para-fazer-pente-fino-na-educacao-indigena-no-para>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2014). **Patrimônio Genético: 6ª Câmara do MPF defende consulta a povos tradicionais**. Brasília: MPF/JUSBRASIL. Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/135518990/patrimonio-genetico-6a-camara-do-mpf-defende-consulta-a-povos-tradicionais>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2015b). **Relatórios técnicos**: Avaliação da qualidade dos dados do censo escolar nas escolas indígenas da mesorregião do Alto Solimões (AM); Relatório técnico diagnóstico e avaliação dos formulários e da metodologia do Censo Inep referente à questão indígena; Resumo analítico do diagnóstico do Censo Escolar de 2014, tendo como referência a educação indígena. Brasília: MPF, 2015b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/projetos/mpf-em-defesa-da-escola-indigena-1/relatorios-tecnicos>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (2014). **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015**: elementos orientadores da posição brasileira. Brasília: MRE, 9 set. 2014. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (2018). **Assinatura do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)**. Brasília: MRE, 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19558-assinatura-do-acordo-regional-sobre-acesso-a-informacao-participacao-publica-e-acesso-a-justica-em-assuntos-ambientais-na-america-latina-e-no-caribe-acordo-de-escazu>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (2019a). **Biodiversidade**. Brasília: MRE, 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/172-biodiversidade>. Acesso em: 17/12/2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (2019b). **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: MRE, 9 jul. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>. Acesso em: 10 set. 2020.

CAMPOS-SILVA, J. V.; PERES, C. A. (2016). Community-based management induces rapid recovery of a high-value tropical freshwater fishery. **Scientific Reports**, v. 6, p. 1-13, 2016.

CARRANZA, T.; BALMFORD, A.; KAPOV, V.; MANICA, A. (2014). Protected Area effectiveness in reducing conversion in a rapidly vanishing ecosystem: the Brazilian Cerrado. **Conservation Letters**, v. 7, n. 3, p. 216-223.

CARNEIRO DA CUNHA, M.; EMPERAIRE, L.; TOZI, D. (2017). Manivas e papas: três experiências de patrimonialização da agrobiodiversidade. In: BUSTAMANTE, P. G.; LIA, R. B.; SANTILLI, J. (ed.). **Conservação e uso da agrobiodiversidade**: relatos de experiências locais. Brasília: Embrapa. p. 69-96.

CARNEIRO DA CUNHA, M. (2018). Índios na Constituição. **Dossiê 30 anos da constituição brasileira, Cebrap**, v. 37, n. 3, p. 429-443.

CARNEIRO, M. S.; ASSIS, W. S. (2015). O controle do desmatamento na Amazônia como um processo de modernização ecológica: a experiência do Projeto Município Verde. **Repocs**, v. 12, n. 24, jul-dez. disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3640/1638>. Acesso em: 29 maio 2021.

CECHIN, A.; BARRETO, C. (ed.); VILLAS-BOAS, G.; SANTILLI, J.; BENSUSAN, N. (participantes). (2015). Pesquisa científica, conhecimento tradicional e indústria: perspectivas e limites do marco legal da biodiversidade. Governança e Políticas Públicas no Antropoceno (Debate). **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 122-132.

COLETIVA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL (RPU) BRASIL. INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS (IDDH). (2019). **Relatório de meio período. Sociedade civil – 3º ciclo da RPU Brasil (2017-2019)**. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/NGOsMidTermReports/UPR_Brazil_Coalition.pdf. Acesso em: 4 nov. 2019.

COMANDULLI, C. S. (2016). Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. **Fazendo Planos. Ruris**, v. 10, n. 1, 2016.

COMISSÃO NACIONAL DE BIODIVERSIDADE (CONABIO). (2013). **Resolução Conabio n. 6, de 3 de setembro de 2013**. Brasília: MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o_06_03set2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 set. 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. (2011). Quilombolas Lands in Oriximiná: Pressure and threats. Comissão Pró-Índio. São Paulo.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS (CDH-ONU). (2006). **Basic facts about the UPR**. Nova York: ONU, 2006. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS (CDH-ONU). (2017a). **Brazil's human rights record to be reviewed by Universal Periodic Review**. Genebra: CDH. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=21570&LangID=E>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS (CDH-ONU). (2020a). **Cycles of the Universal Periodic Review**. Genebra: CDH. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CyclesUPR.aspx>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS (CDH-ONU). (2017b). Grupo de Trabalho sobre RPU. **National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 – Brazil**. (A/HRC/WG.6/27/BRA/1). Genebra: CDH, 27 fev. 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/046/89/PDF/G1704689.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS (CDH-ONU). (2020b). **UPR NGOs Mid-term reports**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPR-NGOs-Mid-term-reports.aspx>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2020). **MPF recomenda ao presidente da Funai que anule imediatamente portaria que permite grilagem de terras indígenas**. Notícias/ Direitos Indígenas, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/04/mpf-recomenda-ao-presidente-da-funai-que-anule-imediatamente-portaria-que-permite-grilagem-de-terras-indigenas/>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). (2000). **COP6 Agricultural biological diversity**: review of phase I of the programme of work and adoption of a multi-year work programme. Montreal: CDB. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7147>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). (2018a). **Plano Estratégico para Biodiversidade 2011-2020**. Montreal: CDB. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). SUBSIDIARY BODY ON SCIENTIFIC, TECHNICAL AND TECHNOLOGICAL ADVICE (SBSTTA). (2018b). **Protected areas and other effective area-based conservation measures. Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice**. Montreal: CBD.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CDB). (1992). **Convention on biological diversity**. Rio de Janeiro: CDB. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1992/06/19920605%2008-44%20PM/Ch_XXVII_08p.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

ELOY, L.; SOUZA, C.; NASCIMENTO, D.; NOGUEIRA, M.; BARRETTO, H. (2018). Entre resistência e coexistência: a agrobiodiversidade nos interstícios da soja no Brasil. THE 6th INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE BRICS INITIATIVE FOR CRITICAL AGRARIAN STUDIES, 6, 2018, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Universidade de Brasília. [SILVA, A. L. (ed.)]. Disponível em: <http://conferencias.unb.br/index.php/bicas/bicas/schedConf/presentations>. Acesso em: 10 set. 2020.

ELOY, L.; CARVALHO, I. S. H.; FIGUEIREDO, I. (2017). Sistemas agrícolas tradicionais no Cerrado caracterização, transformações. In: BUSTAMANTE, P. G.; BARBIERI, R. L.; SANTILLI,

J. (ed.). **Conservação e uso da agrobiodiversidade: relatos de experiências locais**. p. 129-164. (Coleção Transição Agroecológica, 3).

EMPERAIRE, L. (2017). Saberes tradicionais e diversidade das plantas cultivadas na Amazônia. *In*: BAPTISTE, B.; PACHECO, D.; CARNEIRO DA CUNHA; Diaz, S. (ed.). **Knowing our Lands and Resources: Indigenous and Local Knowledge of Biodiversity and Ecosystem Services in the Americas. Knowledges of Nature**. Paris: UNESCO. p. 41-62.

EMPERAIRE, L. (2018). Quais inovações para os sistemas agrícolas tradicionais? **ARU, Revista de pesquisa intercultural da bacia do Rio Negro**, v. 2, p. 21-27.

EMPERAIRE, L.; ELOY, L. (2014). Amerindian Agriculture in an Urbanising Amazonia (Rio Negro, Brazil). **Bulletin of Latin American Research**, v. 33, p. 1-15.

EMPERAIRE, L.; ELOY, L.; SEIXAS, A. C. (2016). Redes e observatórios da agrobiodiversidade, como e para quem? Uma abordagem exploratória na região de Cruzeiro do Sul, Acre. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas**, v. 11, n. 1, p. 159-192.

FERRO, A. F. P.; ASSAD, A. L. D.; BONACELLI, M. B. (2006). O Processo de Regulamentação do Acesso aos Recursos Genéticos: a Convenção sobre Diversidade Biológica e outros Tratados. **Revista Fitos**, v. 1, n. 3.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). (2001). **International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture**: <http://www.fao.org/plant-treaty/overview/en/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2001. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i0510e.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). (2001b). **Tratado internacional sobre os recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura**. (Tradução não oficial gentilmente cedida pela Comissão Europeia). Roma: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i0510pt/I0510PT.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

GARNETT, S. T.; BURGESS, N. D.; FA, J. E.; FERNÁNDEZ-LLAMAZARES, A.; MOLNÁR, Z.; ROBINSON, C. J.; WATSON, J. E. M.; ZANDER, K. K.; AUSTIN, B.; BRONDIZIO, E. S.; COLLIER, N. F.; DUNCAN, T.; ELLIS, E.; GEYLE, H.; JACKSON, M. V.; JONAS, H.; MALMER, P.; MCGOWAN, B.; SIVONGXAY, A.; LEIPER, I. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. **Nature Sustainability**, v. 1, p. 369-374, 16 jul. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6>. Acesso em: 17 set. 2020.

GARZÓN, B. R.; YAMADA, E. M.; OLIVEIRA, R. (2016). **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica; Washington, DC: Due Process of Law Foundation. p. 7. Disponível em: http://www.dplf.org/sites/default/files/direito_a_consultaprevia_no_brasil_dplf-rca-3.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

GROSS, A. R. (2013). **Diálogo sobre o Protocolo de Nagoia entre Brasil e União Europeia**. Brasília: MMA.

GIRARDI, G. (2016). Brasil pode perder negócios se não ratificar protocolo de biodiversidade. **Estadão**, São Paulo, 10 set. 2016. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/brasil-pode-perder-negocios-se-nao-ratificar-protocolo-de-biodiversidade/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

HANAZAKI, N.; ZANK, S.; FONSECA-KRUEL, V. S.; SCHMIDT, I. B. (2018). Indigenous and traditional knowledge, sustainable harvest, and the long road ahead to reach the 2020 Global Strategy for Plant Conservation objectives. Global strategies under the scope of CBD are important

in guiding policies and resources for the conse. **Rodriguésia**, v. 69, n. 4, p. 1587-1601.

INTERNATIONAL CONGRESS AND CONVENTION ASSOCIATION (ICCA). (2018). **International Conservation and Targets**. Disponível em: <http://www.iccaregistry.org/en/about/international-conservation-and-targets>. Acesso em: 10 set. 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). (2018c). **Convenção OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes nº 169**. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Conven%C3%A7%C3%A3o_OIT_sobre_Povos_Ind%C3%ADgenas_e_Tribais_em_pa%C3%ADses_independentes_n%C2%BA_169. Acesso em: 12 dez. 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). RAINFOREST FOUNDATION NORWAY (RFN). (s. d.). A Convenção 169 da OIT no Brasil. São Paulo: ISA; RFN. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/index9c1e.html?q=convencao-169-da-oit-no-brasil. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). (2019). O que muda (ou sobra) no Meio Ambiente com a reforma de Bolsonaro? *In*: ISA. **Notícias Socioambientais**, São Paulo, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-muda-ou-resta-no-meio-ambiente-com-a-reforma-de-bolsonaro>. Acesso em: 10 set. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). (2018a). **Terras Indígenas no Brasil. Instituto Socioambiental**. (Base de dados). Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/>. Acesso em: 4 nov. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). (2018b). **Unidades de Conservação no Brasil**. Territórios remanescentes de quilombos. Instituto Socioambiental. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de-ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/territ%C3%B3rios-remanescentes-de-quilombos>. Acesso em: 17 set. 2020.

JUSYS, T. (2018). Changing patterns in deforestation avoidance by different protection types in the Brazilian Amazon. **PlosOne**, v. 13, n. 4, p. 1-16.

LÚCIO, S. L. B.; ELOY, L.; LUDEWIGS, T. (2014). O gado que circulava: desafios da gestão participativa e impactos da proibição do uso do fogo aos criadores de gado de solta da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Veredas do Acari. **Biodiversidade Brasileira**, v. 4, n. 1, p. 130-155.

MAGALHÃES, A. L. B.; SANTOS, V. M. R.; LIMA JUNIOR, D. P.; SANTOS, V. M. A.; ORSI, M. L.; BRITO, M. F. G.; VITULE, J. R. S. (2017). Biodiversity at risk from austerity law. **Nature**, v. 542, p. 295.

MATHIAS F.; YAMADA, E. (2010). **Declaração da ONU sobre direitos dos povos indígenas**. São Paulo: Instituto Socioambiental. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Declara%C3%A7%C3%A3o_da_ONU_sobre_direitos_dos_povos_ind%C3%ADgenas. Acesso em: 18 dez. 2019.

NOLTE, C.; AGRAWAL, A.; SILVIUS, K. M.; SOARES-FILHO, B. S. (2013). Governance regime and location influence avoided deforestation success of protected areas in the Brazilian Amazon. **PNAS**, v. 110, n. 13, p. 4956-4961.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CBD). GRUPO DE TRABALHO PÓS-2020 (GTP2020). (2020) **Zero draft of the post-2020 Global Biodiversity Framework**. CBD, 10 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). (1989a). **C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (Nº 169)**. Genebra: OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169. Acesso em: 15 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). (1989b). **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). (s. d.). **Promoting the rights and reducing poverty of Indigenous and Tribal Peoples**. (Folder). Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_117356.pdf. Acesso em: 17 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). (2009). **Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice: a guide to ILO Convention N° 169**.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (2018a). **Comissão Nacional para os ODS divulga plano de ação para implementar Agenda 2030**. Genebra: ONU, 8 mar. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/comissao-nacional-para-os-ods-divulga-plano-de-acao-para-implementar-agenda-2030/>. Acesso em: 10 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (2008). **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro, UNIC/Rio/023, mar. 2008. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 15 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (2018a). **PNUD avalia 10 anos de apoio a comunidades indígenas, quilombolas e extrativistas**. Genebra: ONU, 26 nov. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pnud-avalia-10-anos-de-apoio-a-comunidades-indigenas-quilombolas-e-extrativistas/>. Acesso em: 10 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-BRASIL. (2013). **Especialistas independentes da OIT questionam Governo brasileiro sobre projetos em terras indígenas**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/especialistas-independentes-da-oit-questionam-governo-brasileiro-sobre-projetos-em-terras-indigenas/>. Acesso em: 17 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). (1966). **Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**. Nova Iorque: UNESCO. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139390>. Acesso em: 15 set. 2020.

PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. (2018). Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. **Perspectives in Ecology and Conservation**, v. 16, p. 43-48.

PERONI, N.; HANAZAKI, N.; BEGOSSI, A.; ZUCHIWSCHI, E.; LACERDA, V. D.; MIRANDA, T. M. (2016). Homegardens in a micro-regional scale : contributions to agrobiodiversity conservation in an urban-rural context. **Ethnobiology and Conservation**, v. 5, p. 1-17.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). (2016). Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/English/Biodiversity_2030_Agenda_Technical_Note.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

PROTECTED PLANET. (2018). **WDPA dataset**. UN Environment, WCMC, IUCN. Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/>. Acesso em: 10 set. 2020.

REDE DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (RCA). (2019). **Revisão Periódica Universal – RPU**. Disponível em: <http://rca.org.br/direitos-indigenas-rpu/>. Acesso em: 10 set. 2020.

- RENWICK, A. R.; ROBINSON, C. J.; GARNETT, S. T.; LEIPER, I.; POSSINGHAM, H. P.; CARWARDINE, J. (2017). Mapping Indigenous land management for threatened species conservation: An Australian case-study. **PlosOne**, v. 12, n. 3.
- ROBERT, P.; GARCÉS, C. L.; LAQUES, A.-E.; COELHO-FERREIRA, M. (2012). A beleza das roças: agrobiodiversidade Mebêngôkre-Kayapó em tempos de globalização. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Ciências Humanas**, v. 7, n. 2, p. 339-369.
- SANTILLI, J. (2014a). A agrobiodiversidade e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). In: BENSUAN, N.; PRATES, A. P. (ed.). **A diversidade cabe na Unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB/Mil Folhas. p. 470-507.
- SANTILLI, J. (2014). **Ruralistas bloqueiam ratificação e Brasil passa a ter papel secundário no Protocolo de Nagoya**. São Paulo: ISA. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ruralistas-bloqueiam-ratificacao-e-brasil-passa-a-ter-papel-secundario-no-protocolo-de-nagoya>. Acesso em: 19 dez. 2019.
- SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (SCDB). MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). (2014). **Protocolo de Nagoya sobre acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília: MMA. 42 p. Disponível em: https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/Nagoya_Protocol_Portuguese.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.
- SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (SCDB). (2012). **O Protocolo de Nagoya sobre Acesso e Repartição de Benefícios**. Montréal: CDB. (Cartilhas da Série ABS). Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/infokit/revise/print/factsheet-nagoya-pt.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- SCHMIDT, I.; SCHMIDT, I. B.; MOURA, L. C.; FERREIRA, M. C.; ELOY, L.; SAMPAIO, A. B.; DIAS, P. A.; BERLINCK, C. N. (2018). Fire management in the Brazilian Savanna: first steps and the way forward. **Journal of Applied Ecology**, 5 fev. 2018. Disponível em: <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1365-2664.13118>. Acesso em: 16 set. 2020.
- SOUZA FILHO, C. F. M.; SILVA, L. A. L.; OLIVEIRA, R.; MOTOKI, C.; PONTES JÚNIOR, F. (2019). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS.
- TURRA, A. (2019). Brasil diz não à Agenda 2030. **Blog Coalizão Ciência e Sociedade**. Disponível em: <http://cienciasociedade.org/brasil-diz-nao-a-agenda-2030/>. Acesso em: 10 set. 2020.
- UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (UICN). THE WORLD COMMISSION ON PROTECTED AREAS (WCPA) TASKFORCE ON OTHER EFFECTIVE AREA-BASED CONSERVATION MEASURES. (2018). **OECMs**. UICN. Disponível em: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/wcpa/what-we-do/oecms>. Acesso em: 10 set. 2020.
- UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (UICN). THE WORLD COMMISSION ON PROTECTED AREAS (WCPA). OTHER EFFECTIVE AREA-BASED CONSERVATION MEASURES (OECMs). (2019). **Recognising and reporting other effective area-based conservation measures**. Gland: IUCN.
- VENÂNCIO, M. D.; POPE, K.; SIEBER, S. (2018). Brazil's new government threatens food security and biodiversity. **Nature**, v. 564, p. 39, dez. 2018.



**POVOS TRADICIONAIS
E BIODIVERSIDADE
NO BRASIL**

**Contribuições dos povos
indígenas, quilombolas
e comunidades tradicionais
para a biodiversidade,
políticas e ameaças**