



PGR-00194447/2020

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

**NOTA TÉCNICA Nº 02/2020-6CCR**

A presente nota técnica analisa o Projeto de Lei n. 131/2020, que dispõe sobre o direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras.

As comunidades tradicionais pesqueiras são numericamente expressivas e possuem incomensurável riqueza cultural. Detêm conhecimento essencial para a realização da atividade de pesca de forma sustentável, com viabilidade econômica e em harmonia com o meio ambiente. Nesse sentido, contrapõem-se ao modelo predatório da pesca em larga escala, que compromete a integridade dos ecossistemas e de seus corpos hídricos, bem como a própria subsistência e reprodução das espécies.

Essas comunidades ainda não receberam a devida atenção e reconhecimento dos poderes públicos, enfrentando dificuldades inerentes aos grupos minoritários da sociedade, sobretudo a invisibilidade social e cultural e a ausência de respeito ao seu modo de vida. Em consequência, o acesso aos direitos e às políticas públicas que lhe são destinadas ficam comprometidos, bem como o exercício de suas atividades econômicas.

O projeto cumpre, portanto, o importante papel de regulamentar em âmbito legal as normas protetivas das comunidades tradicionais pesqueiras. Nesse sentido, tem ainda o mérito de abordar o tema sob diversas perspectivas, tratando das questões centrais no que se refere aos direitos e à valorização dessas comunidades.

**I. A Proteção às Comunidades Tradicionais como Direito Fundamental**

O Projeto de Lei n. 131/2020 dá cumprimento ao disposto nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, que consagram o direito à cultura de grupos participantes do processo civilizatório nacional e formadores da sociedade brasileira.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

Esses artigos da Constituição dirigem comandos expressos aos órgãos do Estado, visando à proteção dos grupos sociais que contribuíram para a formação da identidade étnica, cultural e histórica de nossa sociedade, ao dispor:

Art. 215. **O Estado garantirá** a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º – **O Estado protegerá** as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

(...)

Art. 216. Constituem **patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória **dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

**I – as formas de expressão;**

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

(...) (griões nossos)

Há um inequívoco vínculo entre a dignidade da pessoa humana e a garantia conferida aos povos e comunidades tradicionais pelos arts. 215 e 216 da Constituição Federal. Os valores essenciais desses grupos, relacionados à sua própria existência física e cultural, resultante do elo que mantém sua união, permitem sua continuidade através das sucessivas gerações, com a preservação da cultura, dos valores e do seu modo peculiar de vida, associados às suas territorialidades.

Os arts. 215 e 216 da CF protegem direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais com a salvaguarda de interesses transindividuais de toda a população brasileira, indissociável do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe o art. 225 da CF/88. Assim, são sujeitos essenciais para a proteção dos ecossistemas e da diversidade biológica de modo geral, nos termos da Lei n.º 9.985/2000.

O reconhecimento do seu relevante papel à proteção do meio ambiente é afirmado também na Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas, ratificada nos termos do Decreto n.º 2.519 de 16 de março de 1998.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

Art. 8, j. 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;

O regramento legal da matéria é, portanto, vital para que se dê instrumentos de concretização dos direitos desses povos, permitindo, assim, que permaneçam íntegros, vivendo de acordo com os seus costumes e tradições, nos termos da Constituição e das convenções internacionais.

## **II. Caracterização das comunidades tradicionais**

As comunidades de pescadores inserem-se no conceito de comunidades tradicionais. O Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), define comunidades tradicionais:

Art. 3º, I. grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possui formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição.

Antônio Carlos Diegues (1998) indica uma série de características que permitem reconhecê-las como tradicionais, dentre elas: a) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica, social culturalmente; b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos, transferido de geração em geração por via oral, no uso e manejo dos recursos naturais, a partir do qual se constrói um *modo de vida*.

O conceito de comunidades tradicionais pesqueiras, inscrito no seu parágrafo único, inciso I, do art. 1º, está em perfeita consonância com esses parâmetros. Estão contemplados



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

no projeto os principais aspectos do conceito de populações tradicionais, em especial: a) um modo de vida diferenciado da sociedade envolvente; b) uma relação diferenciada com o seu território baseada em seu modo de vida; c) formas de conhecimento e manifestações culturais próprias, transmitidas aos integrantes do grupo pela tradição; d) um sistema econômico e produtivo diferenciado do padrão hegemônico; e) predominância do coletivo.

### **III. Autoidentificação**

O direito à autoidentificação é uma das pedras fundamentais dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e implica, por essência, o reconhecimento do direito de autodeterminar-se, de autogerir-se e, por via de consequência, de autorreconhecimento, atribuindo-se a identidade de forma autônoma, sem a necessidade de chancela do Estado.

O projeto, em seu art. 3º, adota este critério, inscrito no art.1º, 2, da Convenção nº 169 da OIT, segundo o qual a autoidentificação deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as suas disposições. A autoatribuição está fundada em dois critérios, ambos imprescindíveis à sua configuração: a) a autodeclaração e consciência de sua identidade; e, b) o reconhecimento de sua identidade por parte do grupo de origem.

Assim, não basta, como poder-se-ia aferir em uma leitura precipitada do texto, que alguém se autoatribua a condição de pescador artesanal para ser portador dessa identidade. É necessário que sua comunidade ou grupo também o reconheça nessa condição, para que se complete o critério bilateral previsto na Convenção n. 169. Com efeito, são os próprios integrantes de tais comunidades os mais habilitados a reconhecer os conteúdos e os contornos de seu universo identitário, como também a lógica específica de sua construção.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.239, ao analisar a aplicação do critério de autoatribuição, previsto na Convenção, aos remanescentes de quilombos, reconheceu a sua validade, o *ponto de partida* do processo de reconhecimento territorial. Nesse sentido, o Ministro Barroso pronuncia a tese de que *é legítimo o critério de autodefinição da comunidade como*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

*ponto de partida para sua caracterização como quilombola* no que foi seguido pela Corte que, por maioria, julgou improcedente a ação que questionava o dispositivo.

Os art. 1º, parágrafo único, I, e 3º do projeto adotam com pertinência doutrinária e jurisprudencial a autoidentificação como elemento central para a caracterização das comunidades tradicionais pesqueiras.

#### **IV. Proteção ao Território**

O Decreto n. 6.040/2007 define territórios tradicionais como os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária.

Art. 3º.

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

A relação da comunidade com território é fundamento material da norma de atribuição da titularidade do território a uma comunidade tradicional e baseia-se no modo como o território é ocupado. O que mais importa, portanto, é que a ocupação do território ocorra conforme a tradição da comunidade, levando em consideração sua cultura.

Oliveira define processo de territorialização como o movimento pelo qual um grupo social "vem a se transformar em uma coletividade organizada, formulando uma identidade própria, instruindo mecanismos de tomada de decisão e de representação, e reestruturando as suas formas culturais" (1998, p. 56).

Mauro Almeida salienta que a ocupação permanente de terras e suas formas intrínsecas de uso caracterizam o modo tradicional. Além disso, o significado político das mobilizações em torno de um dado território constrói a identidade segundo aspectos socioculturais intrínsecos e dinâmicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

O processo de territorialização é resultante de uma conjunção de fatores, que envolvem a capacidade mobilizatória, em torno de uma política de identidade, e um certo jogo de forças em que os agentes sociais, através de suas expressões organizativas, travam lutas e reivindicam direitos face ao Estado. As relações comunitárias neste processo também se encontram em transformação, descrevendo a passagem de uma unidade afetiva para uma unidade política de mobilização ou de uma existência atomizada para uma existência coletiva. A chamada “comunidade tradicional” se constitui nesta passagem o significado de “tradicional” mostra-se, deste modo, dinâmico e como um fato do presente, rompendo com a visão essencialista e de fixidez de um território, explicado principalmente por fatores históricos e pelo quadro natural, como se cada bioma correspondesse necessariamente a uma certa identidade. A construção política de uma identidade coletiva, coadunada com a percepção dos agentes sociais de que é possível assegurar de maneira estável o acesso a recursos básicos, resulta, deste modo, numa territorialidade específica que é produto de reivindicações e de lutas. Tal territorialidade consiste numa forma de interlocução com antagonistas e com o poder do Estado (ALMEIDA, 2008, p. 118-119).

O projeto adota como critérios de identificação dos territórios tradicionais pesqueiros a habitação, o desenvolvimento de atividades produtivas, a preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural. A matéria está disciplinada no art. 1º, parágrafo único, inciso II do projeto.

II – Territórios tradicionais pesqueiros: as extensões, em superfícies de terras ou corpos d’água, utilizadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras para a sua habitação, desenvolvimento de atividades produtivas, preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural, de acordo com suas relações sociais, costumes e tradições, inclusive os espaços que abrigam sítios de valor simbólico, religioso, cosmológico ou histórico.

## **V. Procedimento de Regularização do Território das Comunidades Tradicionais Pesqueiras**

A definição dos parâmetros para a regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais é um dos grandes desafios da fruição dos direitos dessas comunidades. O projeto estabelece processo administrativo com parâmetros muito semelhantes àqueles



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

aplicáveis aos territórios dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombos, fixados, respectivamente, pelos decretos n. 1775/96 e n. 4.887/2003.

Os artigos 3º e seguintes do projeto prevêem o início do processo de reconhecimento, com a certificação da autodefinição das comunidades, que serão inscritas no Cadastro Geral das Comunidades Tradicionais Pesqueiras do então Ministério da Cultura, atual Secretaria Especial da Cultura. Para seu reconhecimento, deverão ser levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelas próprias comunidades.

O projeto prevê ainda que os títulos referentes aos territórios pesqueiros serão emitidos em favor das comunidades tradicionais pesqueiras, em caráter coletivo. Nesse sentido, é vedada a transferência de domínio pelas comunidades.

Outro aspecto relevante da proposta legislativa é a vedação ao poder público de autorizar, sob qualquer forma, a implementação de empreendimentos de qualquer natureza que incidam sobre eles ou que acarretem perda de autonomia da comunidade na gestão desses espaços, enquanto perdurar o processo de reconhecimento desses territórios.

O projeto prevê que as comunidades tradicionais pesqueiras deverão receber dos órgãos de política agrícola tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à promoção de seus direitos culturais e à realização de suas atividades produtivas, de soberania alimentar e de infraestrutura.

## **VI. Consulta prévia às comunidades tradicionais pesqueiras**

A consulta prévia, livre e informada está prevista no art. 2º do PL, com acesso preferencial aos recursos naturais e ao seu usufruto permanente. O dispositivo atende aos artigos 6º e 7º da Convenção 169 da OIT. Trata-se do direito dos povos e comunidades de serem consultados de forma prévia, livre e informada toda vez que medidas legislativas ou administrativas afetá-los de alguma forma em seus modos de vida e na gestão dos seus territórios.

A propósito da abrangência da Convenção, esta 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Populações Indígenas e Comunidade Tradicionais) editou os seguintes enunciados:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

**ENUNCIADO nº 17:** As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho. (...)

**ENUNCIADO nº 29:** A consulta prevista na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado.

O PL ao assegurar o direito à consulta prévia, livre e informada está em consonância com os enunciados da 6ª Câmara, com a legislação nacional e internacional e com a jurisprudência sobre a matéria.

## **VII. Conclusão**

Este projeto de lei dispõe sobre o direito ao território das comunidades tradicionais pesqueiras visando assegurar os seus modos de criar, fazer e viver, nos termos do art. 216 da Constituição da República.

A proposta é meritória e inédita em nosso ordenamento jurídico.

O projeto reúne, num só texto, disposições e direitos das comunidades tradicionais pesqueiras, dispersos em diversos textos legais, condensando-os em um texto que contempla as suas especificidades. E adota critérios altamente legítimos como a conceituação dessas comunidades mediante a autoidentificação e a titulação coletiva de seus territórios.

Neste sentido, o PL consolida o texto constitucional garantindo a preservação e a proteção da identidade e da cultura das comunidades tradicionais pesqueiras, conferindo-lhes dignidade territorial, enquanto grupos participantes do processo civilizatório nacional e formadores da sociedade brasileira.

Coerente com o direito ao contraditório e à ampla defesa a todos assegurados pelo Texto Maior, o PL garante a participação de todos os interessados, com direito à oferta de contestação e à juntada de provas (art. 11).



PGR-00194447/2020

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

O presente projeto deve, por conseguinte, ser convertido em lei.

Brasília, 22 de maio de 2020.

**ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA**  
Subprocurador-Geral da República  
Coordenador da 6ª Câmara/MPF

**MARIO LUIZ BONSAGLIA**  
Subprocurador-Geral da República  
Membro da 6ª Câmara/MPF

**ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO**  
Subprocuradora-Geral da República  
Membro da 6ª Câmara/MPF

**FELICIO PONTES JR**  
Procurador Regional da República  
Membro da 6ª Câmara/MPF

**MARCELO VEIGA BECKHAUSEN**  
Procurador Regional da República  
Membro da 6ª Câmara/MPF



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00194447/2020 NOTA TÉCNICA**

.....  
Signatário(a): **ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO**

Data e Hora: **22/05/2020 15:23:13**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA**

Data e Hora: **22/05/2020 17:11:17**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Data e Hora: **25/05/2020 13:38:13**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **FELICIO DE ARAUJO PONTES JUNIOR**

Data e Hora: **25/05/2020 23:52:27**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MARCELO VEIGA BECKHAUSEN**

Data e Hora: **25/05/2020 12:02:04**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 2016A04D.598746B6.A7FFDC7F.AAEC17ED