

## Licenciamento ambiental em terras indígenas no Brasil

Fernando Paiva Scardua<sup>1</sup>

### Introdução

O licenciamento ambiental é procedimento administrativo discricionário, tendo como princípio a prevenção de atividades que causem impacto ambiental e é um dos instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA no Brasil (Lei 6938/81, art. 9º, inciso IV), que foi recepcionada pela Constituição Federativa do Brasil de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1981, 1988).

A CF/88 em seu art. 20 inciso XI definiu como bens da União “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, e em seu art. 225 § 1 inciso III estabeleceu que o poder público deverá “instituir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”; bem como, em seu inciso IV o poder público deverá “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (BRASIL, 1988).

A convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, de 1989, promulgada pelo Brasil 2004, por meio do Decreto n. 5.051/2004 e alterada pelo Decreto no 10.088/2009 em seu anexo LXXII, estabeleceu em seu art. 2º, item 1 que “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”. No art. 15, definiu, ainda nos itens 1 e 2, respectivamente, que:

---

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Sustentável. Professor Associado da Universidade de Brasília. Dirigente do Núcleo de Estudos Ambientais do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – NEA/CEAM/UnB. Com Pós-Doutorado pelo Institut de Recherche pour le Développement, IRD, França. E-mail: [fscardua@unb.br](mailto:fscardua@unb.br)

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados; e, 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades. Sendo assim, todas as atividades que ocorram no interior e adjacências de terras indígenas são objeto de licenciamento ambiental, como estipulado pela Lei nº 6.938/81, por órgão federal por se tratar de um bem da União (art. 20, inciso XI) (BRASIL, 1981, 2004, 2019).

A despeito dos avanços feitos para garantir a participação dos povos indígenas no licenciamento ambiental em terras indígenas, é possível afirmar em que medida o licenciamento ambiental oferece medidas protetivas aos povos indígenas e seus modos de vida? É eficaz ou não? Não só para proteção ambiental, mas também para a sobrevivência dos povos indígenas? Este artigo tem por objetivo analisar o processo de licenciamento de atividades de infraestrutura de grande porte em terras indígenas no Brasil. Para responder a essa pergunta, o artigo apresentará o processo de licenciamento de atividades de infraestrutura de grande porte em terras indígenas no Brasil. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, o marco legal que legisla sobre o processo de licenciamento ambiental. Depois, procede-se a uma análise deste processo identificando-se suas diversas fases. A seguir, discorre-se sobre como é prevista na legislação a participação da população indígena no processo de licenciamento ambiental e levantam-se algumas considerações.

### **Análise do Processo de licenciamento ambiental**

O licenciamento ambiental no Brasil instituído pela Lei 6938/81 foi disciplinado pela Lei Complementar nº 140/2011, e, em especial pelas resoluções CONAMA nº 001/86 e 237/97 (BRASIL, 1981, 2011; CONAMA, 1986,1997).

A Lei complementar nº140/2011 veio regulamentar o art. 23 da CF/88 referente as competências comuns entre os órgãos federados do Brasil. Em seu art. 7º são estipuladas as competências administrativas da União, e, em particular, no seu inciso XIV, item c, o de “promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades. item c) localizados ou desenvolvidos em terras indígena” (BRASIL, 1988).

Desta forma, todo o processo de licenciamento ambiental em área indígena é de competência do órgão federal responsável, que, na esfera federal, é o Instituto Brasileiro do

Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em conjunto com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, são as instituições responsáveis pela sua análise do processo de licenciamento ambiental de atividades que venham a ocorrer em sua área e entorno, podendo ter ainda a participação de outros órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, se assim for necessário.

A Resolução CONAMA 001/86 define impacto ambiental, bem como o instrumento de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto de Meio Ambiente – RIMA para atividades modificadoras do meio ambiente. A resolução CONAMA nº237/97 estabelece as licenças ambientais e os respectivos estudos ambientais “relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida” pelo empreendedor (CONAMA, 1986, 1997).

Por sua vez, a Portaria Interministerial 060/15 disciplina a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal nos processos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA, que nesse caso em particular, em se tratando de terras indígenas, é a FUNAI. Essa portaria aborda os processos de licenciamento ambiental que os empreendedores deverão observar, bem como os demais órgãos federais partícipes do procedimento de licenciamento ambiental.

No caso da FUNAI, que trata do impacto ambiental e sociocultural da atividade ou empreendimento em Terras Indígenas, deverá ser elaborado um Termo de Referência específico para o desenvolvimento de estudos necessários à avaliação dos impactos sobre as terras e culturas indígenas contendo as orientações gerais sobre os procedimentos junto à FUNAI. A Portaria Interministerial 060/15 aborda as obrigações do empreendedor, com relação ao desenvolvimento do Estudo de Componente Indígena – ECI. Este estudo deve ser conduzido por uma equipe multidisciplinar, de forma participativa e colaborativa contemplando toda a área do entorno e da Terra ou Parque Indígena, e seus impactos diretos, indiretos, cumulativos e sinérgicos.

Caso haja necessidade de supressão da vegetação e a captura, o transporte, o armazenamento, a guarda e manejo de espécimes da fauna, é necessário a observância da Instrução Normativa MMA Nº 02/2015, devendo ser observado que é vetada pela Portaria Interministerial 060/15 a “coleta de qualquer espécie (fauna, flora, recursos minerais) nas

Terras Indígenas, bem como a realização de pesquisa, em qualquer campo, relativa às práticas com conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético por parte dos contratados” (MMA, 2015).

Muitos empreendimentos de infraestrutura podem impactar as terras e parques indígenas, ainda que não passem em seu interior, mas, em suas adjacências. Deste modo, a Portaria Interministerial 060/15 estabeleceu em seu anexo I, que “quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, respeitados os limites do Anexo I”.

De acordo com o bioma e tipologia do empreendimento, devem-se observar as seguintes distâncias, conforme quadro I, (BRASIL, 2015):

Quadro I – Distanciamento de tipologias de infraestrutura sujeitos a participação do licenciamento ambiental pela FUNAI.

Tipologia	Distância (Km)	
	Amazônia Legal	Demais Regiões
Empreendimentos Lineares (exceto rodovias)		
Ferrovias	10	5
Dutos	5	3
Linhas de Transmissão	8	5
Rodovias	40	10
Empreendimentos Pontuais (portos, mineração e termoeletricas)	10	8
Aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs)	40* Ou reservatório acrescido de 20 km a jusante	15* Ou reservatório acrescido de 20 km a jusante

\* medidos a partir do eixo(s) do(s) barramento(s) e respectivo corpo central do(s) reservatórios.

Fonte: BRASIL, 2015.

Como pode ser observado no Quadro acima, os empreendimentos de infraestrutura que passam adjacentes a Terras e Parques Indígenas também são objeto de análise e

licenciamento ambiental por parte da FUNAI, sem contar aqueles que passam, cortam ou ocorrem no seu interior.

Deve-se observar que, nesse último caso, de acordo com o art. 231, §§ 3º e 5º da CF/88, o Congresso Nacional deverá aprovar o aproveitamento dos recursos hídricos e minerários que venham a ocorrer no interior desses espaços territoriais especialmente protegidos, conforme transcritos abaixo (BRASIL, 1988):

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

Caso particular é o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas, cujo empreendedor seja organizações indígenas. Conforme estipulado pela Instrução Normativa Conjunta Nº 1/2021, este licenciamento é realizado pelos próprios indígenas usufrutuários por meio de associações, organizações de composição mista de indígenas e não indígenas, cooperativas ou diretamente via comunidade indígena (BRASIL, 2021). Deve-se observar que esta instrução não se aplica a questões minerárias e aproveitamento de recursos hídricos, uma vez que já estão disciplinadas no art. 231, § 3º, da CF/88 (BRASIL, 1988).

A instrução normativa IBAMA nº 15/2018 por sua vez, estabelece algumas atividades ou empreendimentos que não estão sujeitos ao licenciamento ambiental de iniciativa dos povos indígenas em suas próprias terras, ou de iniciativa do Poder Público em terras indígenas cujos beneficiários são as comunidades indígenas. As atividades que não estão sujeitas ao licenciamento ambiental estão dispostas no Quadro 2 (IBAMA, 2018):

Quadro 2. Atividades e empreendimentos não sujeitos a licenciamento ambiental em terras indígenas de iniciativa dos povos indígenas.

<b>Descrição da atividade</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Porte</b>
Unidade de processamento, preservação e produção de sucos conservas de frutas e legumes e sucos.	Área construída em m <sup>2</sup>	Até 500 m <sup>2</sup> por aldeia
Unidade de: - Produção de farinha de mandioca e derivados; - Beneficiamento e fabricação de produtos de arroz; - Fabricação de fubá, farinha e outros derivados de milho - exceto óleo; - Fabricação de amidos e féculas de vegetais;	Área construída em m <sup>2</sup>	Até 500 m <sup>2</sup> por aldeia
- Beneficiamento, moagem e preparação de outros produtos de origem vegetal; ou - Beneficiamento de mel e derivados de apis e meliponini.		
Unidade de fabricação de artefatos/artigos: - De tanoaria e embalagens de madeira; - Diversos de madeira, cortiça, palha e material trançado; ou - De estruturas de madeira e/ou carpintaria.	Área construída em m <sup>2</sup>	Até 500 m <sup>2</sup> por aldeia
Fabricação de material cerâmico inclusive de barro cozido e material refratário.	Área construída em m <sup>2</sup>	Até 500 m <sup>2</sup> por aldeia
Construção de viveiro de mudas nativas.	Área construída em hectare	Até 1 ha por aldeia

<b>Descrição da atividade</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Porte</b>
Construção, reforma ou ampliação de escolas, feira coberta, centro de eventos, centro de convivência, postos de saúde, casas religiosas, creches e centro de inclusão digital.	Área construída em m <sup>2</sup>	Até 500 m <sup>2</sup> por Infraestrutura
Campo de Futebol e outras quadras de esportes.	Área construída em hectare	Até 1 ha por aldeia
Construção de moradias para usufruto dos indígenas.	-	-
Implantação de postos de vigilância e/ou de apoio à caça, coleta ou extrativismo de subsistência.	-	-
Coleta de produtos não madeireiros para fins de produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos.	-	-
Plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área.	-	-
Abertura de roça tradicional não mecanizada	-	-
Produção e beneficiamento de cogumelos nativos.	-	-
Apicultura	Unidade	Até 50 colmeias por aldeia
Piscicultura em tanques escavados com uso de espécies nativas.	Área útil em hectare (ha)	Até 05 ha de lâmina d'água

<b>Descrição da atividade</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Porte</b>
Piscicultura em tanque-rede com uso de espécies nativas.	Volume	Até 500 m <sup>3</sup> por aldeia
Implantação/manutenção de cercas, porteiras e defensas.	-	-
Conservação de estradas em leito natural, nivelamento, encascalhamento e/ou aplicação de produto estabilizador do solo para recuperação e manutenção de vias não pavimentadas consolidadas.	-	-
Compostagem de biomassa.	Área útil em m <sup>2</sup>	Até 1.000 m <sup>2</sup> por aldeia

Fonte: IBAMA, 2018.

Conforme podemos observar no quadro acima, existem 19 atividades e empreendimentos de iniciativa indígena que estão dispensados do licenciamento ambiental, porém isso não significa a inobservância de outras legislações e a obtenção de outras licenças, autorizações, certificados e outorgas referentes à proteção de recursos naturais físicos ou bióticos, inclusive de proteção à diversidade biológica e ao acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, bem como as autorizações de supressão de vegetação nativa caso seja necessário.

É digno de nota que as atividades listadas acima são atividades genéricas desenvolvidas pelos povos indígenas, porém será que esse modelo representa o modelo atual e abrangente para os vários povos indígenas?

O Decreto nº 7.747/2012 instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, na qual é assegurada a participação dos povos indígenas realizar consulta aos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem diretamente povos e terras indígenas, nos termos de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente (BRASIL, 2012). Assim, durante o processo de licenciamento ambiental, é assegurada a participação dos povos indígenas e da



FUNAI, mediante consulta pública, a ser realizado no processo de licenciamento ambiental, nos moldes traçados Portaria Interministerial Nº 60, de 24 de março de 2015 que disciplina a participação de outros órgãos federais no processo de licenciamento ambiental federal (BRASIL, 2015).

A FUNAI por sua vez, traça as diretrizes de participação no licenciamento ambiental por meio da sua instrução normativa nº 2/2015. Nela é instalado o órgão da FUNAI responsável pelo acompanhamento do licenciamento ambiental internamente, ficando a cargo da Coordenação Geral de Licenciamento - CGLIC da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável – DPDS, bem como a elaboração do Termo de Referência Específico, estabelecido os prazos de resposta ao órgão licenciador e a análise dos estudos do componente indígena e demais estudos ambientais (FUNAI, 2015).

### **Fases do licenciamento ambiental**

O processo de licenciamento ambiental é trifásico e envolve nove etapas. A primeira etapa inicia-se pela abertura do processo junto ao órgão ambiental, mediante o preenchimento pelo empreendedor de um formulário de caracterização de atividade (FCA). Na segunda etapa “Triagem” o IBAMA irá analisar as informações contidas no FCA e avaliar se a atividade ou empreendimento deverá ser submetido ao licenciamento ambiental federal. Nessa etapa o IBAMA irá determinar sua competência para executar o licenciamento ambiental federal e seu enquadramento quanto ao potencial de causar degradação ambiental. Tendo sido enquadrado como licenciamento federal passasse para a terceira etapa “Definição de Escopo” no qual o IBAMA irá identificar os potenciais impactos que a atividade ou empreendimento poderá causar e assim, elaborar um Termo de Referência (TR) que será encaminhado ao empreendedor. Caso haja interferência em áreas indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas, em bens culturais acautelados e em áreas de risco ou endêmicas para malária, os respectivos órgãos responsáveis serão consultados e poderão elaborar termos de referência específicos (TRE) para serem atendidos pelo empreendedor.

Na quarta etapa “elaboração dos estudos ambientais” o empreendedor deverá apresentar um estudo com a avaliação dos impactos ambientais do projeto para todos os órgãos envolvidos na tomada de decisão, de acordo com os TR e TREs. Na quinta etapa “Requerimento da licença” o empreendedor irá requerer a licença ambiental juntamente com

a entrega dos estudos e demais documentos. Na sexta etapa “análise técnica” o IBAMA irá avaliar todos os estudos e documentos, bem como analisar os dados das visitas técnicas e consultas públicas realizadas para emissão do parecer final. Na sétima etapa “tomada de decisão” o IBAMA irá deferir ou não o pedido de licença, sendo que nessa fase também poderá ser solicitada novas informações para a tomada de decisão final. Na oitava etapa “pagamento” o empreendedor deverá efetuar o pagamento do valor da licença, bem como dos serviços de análise por parte do IBAMA. Na nona etapa “acompanhamento” o IBAMA irá verificar o desempenho ambiental do projeto licenciado durante toda a fase de instalação e operação do empreendimento.

É apresentado na Figura 1. um fluxograma do processo de licenciamento ambiental para obtenção da LP.

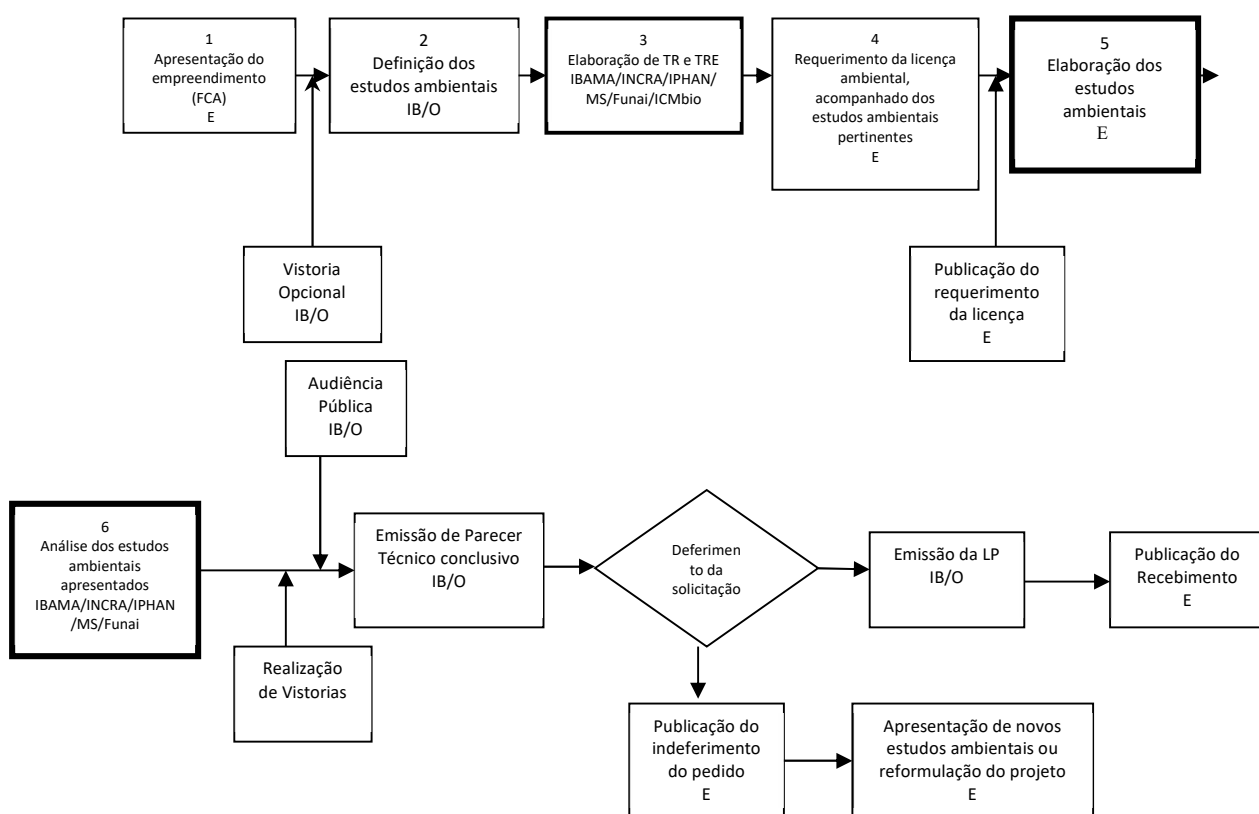


Figura 1. Fluxograma para obtenção da licença prévia, sem interferência do Ministério Público.

Cada etapa listada acima tem tempos de duração diferenciados, sendo que em média todo o processo de licenciamento ambiental para obtenção da LP poderá demandar em média, quando se tratar de estudos que envolvam EIA/RIMA de 2 a 4 anos, isso se não houver

interferências do Ministério Público, dado que ele poderá intervir em todas as etapas do licenciamento ambiental em caso de denúncia ou de verificar erros.

Na Figura 2 é apresentada a etapa de obtenção da Licença de Instalação.

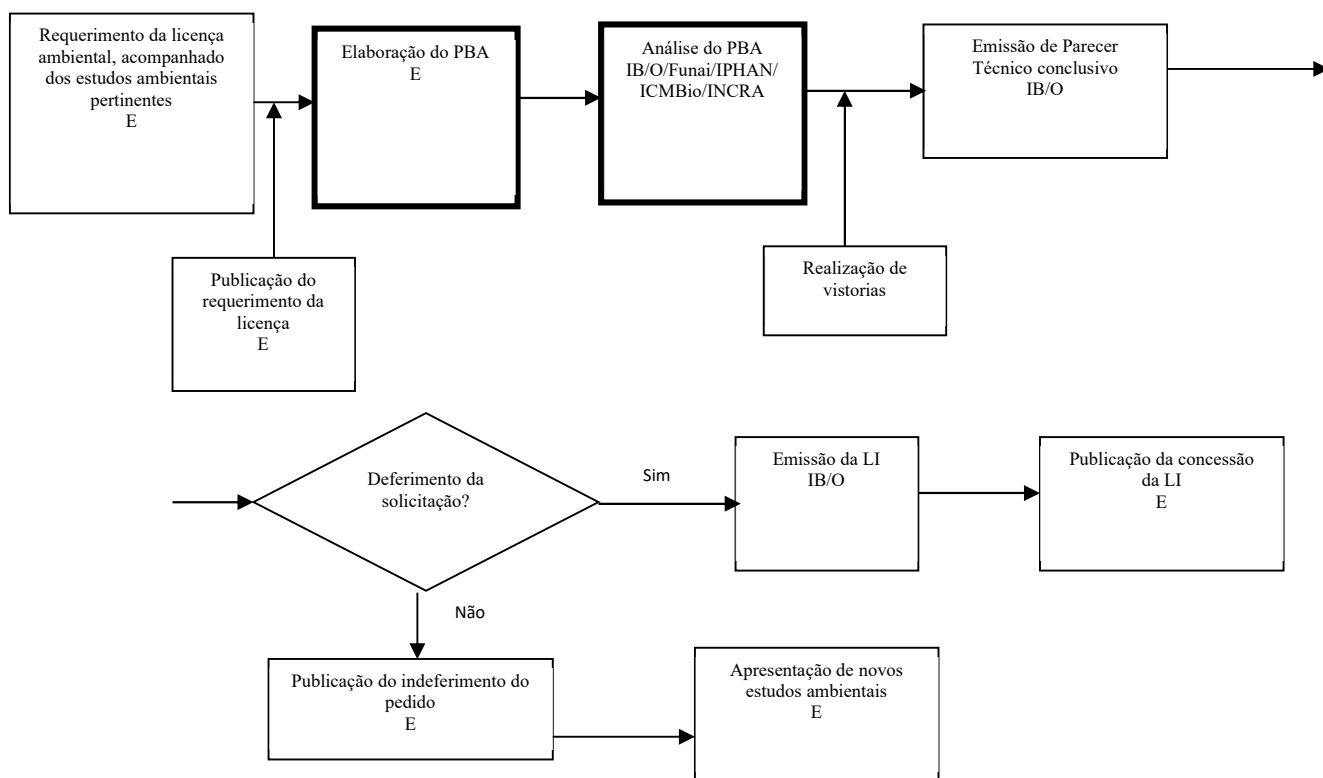
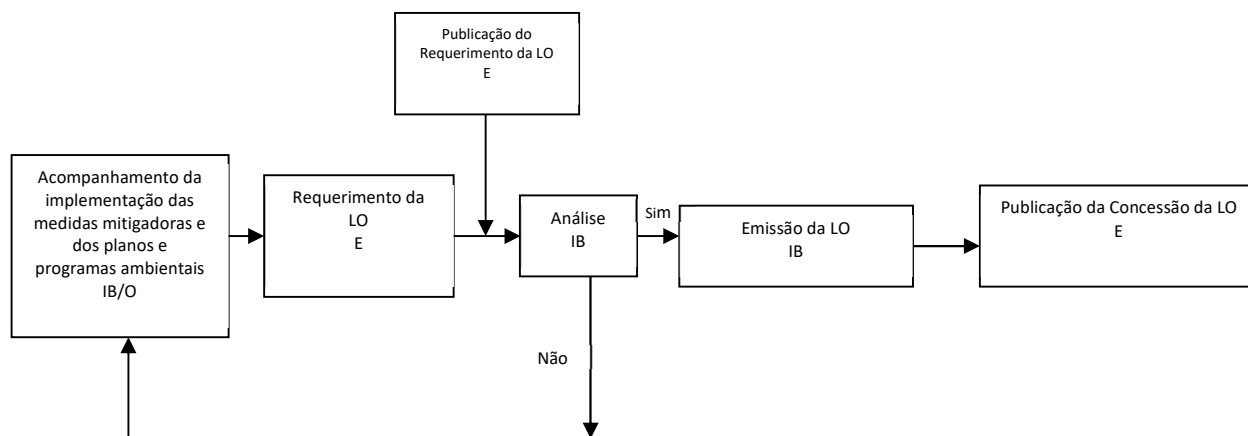


Figura 2. Fluxograma para obtenção da licença de instalação, sem interferência do Ministério Público.

Após a obtenção da LP, o empreendedor deverá requerer a LI, conforme descrito acima, sendo que esse pedido deve ser feito dentro do prazo de validade da Licença Prévia que é de cinco anos. Caso não consiga obter a LI, ele deve solicitar a prorrogação da LP seis meses antes do término da sua validade. Ao obter a LI, ele estará apto a iniciar a construção do empreendimento. Nesta etapa a LI tem um prazo de validade de seis anos, caso não consiga concluir o empreendimento a tempo deverá requerer sua renovação seis meses antes.

Na Figura 3 é apresentada a etapa de obtenção da Licença de Operação.

**Legendas:**

E – Empreendedor  
 IB – IBAMA  
 O – Órgão Estadual de Meio Ambiente  
 TR – Termo de Referência  
 TRE – Termo de Referência Específico  
 Funai – Fundação Nacional dos Povos Indígenas  
 IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
 ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade  
 MS – Ministério da Saúde  
 INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
 LP – Licença Prévia  
 LI – Licença de Instalação  
 LO – Licença de Operação

Figura 3. Fluxograma para obtenção da licença de operação, sem interferência do Ministério Público.

Nesta última etapa do licenciamento trifásico, o empreendedor, ao concluir a construção do empreendimento, poderá requerer a LO, que poderá ter um prazo de validade de até dez anos devendo ser renovada antes do seu término.

Como pode ser observado, a FUNAI irá atuar em empreendimentos quando o empreendimento passar no interior de terras e parques indígenas, e no entorno de suas áreas. O licenciamento ambiental será federal quando for realizado no interior de suas áreas e estadual e/ou municipal quando for no seu entorno.

Durante o processo de licenciamento ambiental federal, a FUNAI tem a obrigação de se manifestar durante todas as fases de licenciamento ambiental efetuado pelo IBAMA ou outro órgão ambiental estadual ou municipal, conforme o caso. Assim, durante a fase de licenciamento prévio, a FUNAI estabelecerá um termo de referência específico que o empreendedor deverá atender juntamente com o termo de referência para elaboração dos estudos ambientais, no caso, estudo de impacto ambiental – EIA e Relatório de Impacto do

Meio Ambiente – RIMA. Durante esta fase, a FUNAI elaborará um relatório técnico sobre os estudos elaborados pelo empreendedor e participará das audiências públicas juntamente com as comunidades indígenas. Tendo sido aprovados os estudos é emitida a Licença Prévia - LP com as condicionantes. Caso haja impactos nas áreas indígenas, o Plano Básico Ambiental – PBA deverá conter componentes específicos para tratar esses impactos de forma a mitigar e/ou compensar, conforme o caso, e a FUNAI emite novo relatório técnico e tendo sido atendidas as exigências e aprovado é autorizado à emissão da Licença de Instalação – LI pelo órgão licenciador. Para a emissão da Licença de Operação – LO, a FUNAI deverá acompanhar e analisar tecnicamente a implantação do PBA e tendo sido atendidas as condicionantes é permitida a emissão da LO.

Os processos que envolvem a FUNAI por sua vez podem ser divididos naqueles que ocorrem no interior de Terras e Parques Indígenas e que ocorrem no seu entorno. Naqueles que ocorrem no seu interior os processos podem levar pelo menos 4 a 5 anos na fase de elaboração dos estudos para obtenção da LP e igual período para aprovação do Plano Básico Ambiental Indígena e LI. Já os processos que ocorrem no entorno de suas áreas, tem prazos um pouco menores, porém por se tratarem de licenciamentos que ocorrem no âmbito estadual e municipal, fica muito difícil de se ter uma ideia até porque a participação da FUNAI nesse caso ocorre muitas vezes por solicitação da própria FUNAI mediante interveniência do Ministério Público.

O que podemos observar é que antes da constituição de 1988 não havia necessidade de autorização do congresso nacional para o desenvolvimento de atividades no interior de TIs e com a nova constituição não só há necessidade de autorização do congresso como o processo de participação de populações indígenas, bem como da FUNAI é obrigatório ao longo de todo o processo.

Dado que, na maioria das vezes, não há interesse ou há pouco interesse por parte dessas populações na participação ao longo do processo de licenciamento ambiental, os prazos acabam se dilatando muito, que acaba por diferir dos processos ambientais que não passam por tais áreas. Esse tempo a mais, ocorre em função dos diferentes interesses e tempo que os indígenas têm como relação a empreendimentos e ações que não dizem respeito a sua vida cotidiana.

Assim, como visto acima, à primeira vista, parece que o processo de licenciamento ambiental em todas as suas fases, apresenta participação de equipes multidisciplinares, com a participação das comunidades e dos povos indígenas, bem como dos órgãos responsáveis pelo licenciamento. Apesar das normas se referirem aos tempos que existem para a elaboração das análises e, posteriormente, para apreciação dos diferentes segmentos da sociedade (incluindo aqui os povos indígenas) e dos demais órgãos participes do processo de licenciamento ambiental, é que os prazos dos povos indígenas são diferentes daqueles apresentados nos regulamentos, o que contribui para a emissão de licenças para se iniciar o processo de coleta de dados, as consultas junto as comunidades indígenas também são processos mais elaborados, que requerem a observação da realidade de cada comunidade, ou seja, os tempos não são aqueles ditados em instrumentos normativos, mas o tempo definido pelo indígena, que tem outras preocupações e estilo de vida que estará sendo ameaçado pelos empreendimentos de infraestrutura. Assim, a participação e interesses dos povos indígenas são parte do processo de exercício do direito do contraditório, não podendo ser utilizado o tempo como única forma de se avaliar e medir o impacto direto e permanente nesses povos, no qual cada fase de licenciamento ambiental, pode-se levar mais de dez anos para obtenção das diferentes licenças ambientais (LP, LI e LO).

Aparentemente pode parecer que é um tempo demasiadamente demorado para se obter uma licença ambiental, porém devemos observar que o tempo não pode ser visto como sendo linear para comunidades que não apresentam essa noção de tempo, e tão pouco tem as mesmas preocupações e estilo de vida de toda a sociedade brasileira. Assim, a construção de diálogo, participação efetiva e minimização dos conflitos que porventura venham a existir fazem parte de todo o processo de construção e diálogo que deve haver ao longo do licenciamento ambiental que envolva povos indígenas.

### **Participação da população indígena no processo de licenciamento ambiental**

Conforme já descrito anteriormente, a participação da população indígena deverá ocorrer em todo o processo de licenciamento ambiental, sendo que a consulta a essas comunidades deverá ser objeto de protocolos próprios, caso existam.

Desta forma, o acesso a terras indígenas depende de se seguir vários protocolos próprios, a fim de se evitar contaminação, além de atender a agendas próprias dos indígenas, conforme Instrução Normativa FUNAI Nº 01/1995 (FUNAI, 1995).

Os protocolos para acesso a áreas indígenas, quer seja por pesquisadores nacionais quer seja estrangeiro, devem seguir a referida instrução normativa, que requer que estes tenham seus projetos de pesquisa aprovados junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Assim, para que seja efetuada qualquer análise no processo de licenciamento ambiental, deveria ser objeto de análise pelo CNPq sua aprovação, bem como passar pelo Comitê de Ética de algum órgão por se tratar de grupos vulneráveis. Neste ponto, o licenciamento ambiental apresenta uma lacuna, pois não está implícita a necessidade de obtenção para fins de levantamento de dados e informações junto à comunidade indígena seguir tais procedimentos.

Essa lacuna, por sua vez, pode acarretar prejuízos aos grupos indígenas, bem como ao próprio processo de licenciamento ambiental, pois o mérito da pesquisa científica não é avaliado por pares que possuem uma expertise sobre o tema, que muitas vezes o órgão ambiental não tem disponível.

Ao mesmo tempo o Ministério Público da União pode requerer a qualquer momento interrupção para analisar denúncias feitas pela sociedade, ONGs, povos indígenas, etc. a fim de verificar o atendimento e cumprimento da lei, de forma a tornar o processo participativo efetivamente e não somente um mero atendimento processual.

Assim, a participação efetiva da comunidade indígena é assegurada, dentro de uma estrutura que atenda e respeite sua identidade cultural, com as ressalvas feitas acima, ou seja, há muito que pode ser feito para melhorar o processo de participação.

Da mesma forma, a participação da comunidade indígena no processo de licenciamento ambiental não significa que os resultados apresentados pelos estudos, ou seja, sua efetividade está sendo cumprida e que as medidas protetivas, mitigadores, adaptativas, e outras assegurem o seu estilo de vida atendam suas reais necessidades.

## **Conclusão**

O processo de licenciamento ambiental em terra indígena segue o mesmo trâmite que o licenciamento ambiental, porém dado que a geração de informação, participação, discussão

e análise em áreas que afetam os povos indígenas requerem uma participação mais acurada, dado que seus interesses são diversos, tendo em vista que os impactos diretos e permanentes requerem maior reflexão por parte desses povos, e o tempo deve ser visto como uma variável relativa e não absoluta, tendo em vista o processo de licenciamento deve atender a sobrevivência dos povos indígenas e garantir seu modo de vida, de forma a tornar o instrumento eficaz. Assim, a despeito do tempo que o licenciamento em terras indígenas possa parecer maior, é garantido sua participação em todo o processo, como forma de atender ao princípio do contraditório.

Da mesma forma, o processo de participação tanto no processo de licenciamento ambiental em terras indígenas como em outras áreas, carecem de melhorias, e, como forma de melhorar esse processo, poderíamos ter ampliado a participação em outras fases do processo de licenciamento ambiental, como: na elaboração dos Termos de Referência e Termos de Referência Específicos, ao longo do processo de análise, avaliação e proposição de medidas mitigadoras e compensatórios, além da participação nos processos de consulta e audiência pública.

Outro ponto de destaque é referente a avaliação dos impactos culturais e em bens intangíveis que muitas vezes não são avaliados de forma apropriada em terras indígenas, tendo em vista que o olhar dos povos indígenas apresenta outros valores que não só o econômico que é observado ao se tentar valorar esses bens. Desta forma, a incorporação da dimensão cultural dentro do processo de licenciamento e avaliação dos componentes indígenas, bem como dos valores intangíveis deve ser melhor equacionado dentro do processo de compensação e melhor explicitados nos termos de referência específicos.

A tomada de decisão ainda cabe ao órgão ambiental, sendo assim, a participação do Ministério Público em tais processos é importante para resguardar que os direitos indígenas sejam atendidos.

Apesar de todos os cuidados existentes na legislação brasileira para o atendimento e assegurar a participação das comunidades indígenas no processo de licenciamento, a sua efetividade ainda não pode ser avaliada, ou seja, não se sabe ainda se os resultados apresentados e compromissos assumidos perante os órgãos participantes do licenciamento ambiental garantam o estilo de vida dos povos indígenas.



## Referências Bibliográficas

BRASIL. 1981. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 2004. Decreto Nº 5.051, de 19 de abril de 2004 - Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm)>. Acesso em 12/12/2022.

BRASIL. 2011. Lei Complementar Nº 140, de 8 de dezembro de 2011 - Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm)>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 2012. Decreto Nº 7.747, de 5 de junho de 2012 - Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm)>. Acesso em 12/12/2022.

BRASIL. 2015. Portaria Interministerial Nº 60, de 24 de março de 2015 - Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. Disponível em <[file:///C:/Users/FPS/Downloads/\\_PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%2060,%20DE%2024%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/FPS/Downloads/_PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%2060,%20DE%2024%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015%20(1).pdf)>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 2019. Decreto Nº 10.088, de 5 de novembro de 2019 - Consolida atos normativos editados pelo poder executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da organização internacional do trabalho - OIT ratificadas pela república federativa do Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72)>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 2021. Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 22 de fevereiro de 2021 - Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas

cujo empreendedor seja organizações indígenas. 08620.001464/2021-81. Disponível em <<https://portal.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-22-de-fevereiro-de-2021-304921201>>. Acesso em 05/12/2022.

CONAMA. 1986. Resolução Conama Nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>>. Acesso em 05/12/2022.

CONAMA. 1997. Resolução Conama Nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em <[https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf)>. Acesso em 05/12/2022.

FUNAI. 1995. Instrução Normativa N o 01/Presi, de 29/novembro/1995. Aprovar as normas que disciplinam o ingresso em Terras Indígenas com finalidade de desenvolver Pesquisa Científica conforme documento em anexo. Disponível em <[https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/001-instrucao-normativa-1995-funai\\_atualizado.pdf](https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/001-instrucao-normativa-1995-funai_atualizado.pdf)>. Acesso em 12/12/2022

FUNAI. 2015. Instrução Normativa FUNAI nº 2, de 27 de março de 2015 - Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Nacional do Índio - Funai, quando instada a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, em razão da existência de impactos socioambientais e culturais aos povos e terras indígenas decorrentes da atividade ou empreendimento objeto do licenciamento. Disponível em <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=96&data=30/03/2015>>. Acesos em 05/12/2022.

IBAMA. 2018. Instrução Normativa 15, de 18 de maio de 2018 - Dispõe sobre as atividades ou empreendimentos de iniciativa dos povos indígenas em suas próprias terras, ou de iniciativa do Poder Público em terras indígenas cujos beneficiários são as comunidades indígenas, não sujeitos ao licenciamento ambiental. Disponível em <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138228>>. Acesso em 05/12/2022.

MMA. 2015. Instrução Normativa MMA Nº 02, de 10 de julho de 2015. Disponível em <[https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2015/in\\_mma\\_02\\_2015\\_supress%C3%A3o\\_vegeta%C3%A7%C3%A3o\\_especies\\_amea%C3%A7a\\_das\\_p\\_443\\_444\\_445\\_2014\\_atende\\_esta\\_in.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2015/in_mma_02_2015_supress%C3%A3o_vegeta%C3%A7%C3%A3o_especies_amea%C3%A7a_das_p_443_444_445_2014_atende_esta_in.pdf)>. Acesso em 05/12/2022.

## **Licenciamento ambiental em terras indígenas no Brasil**

### **Resumo**

O presente trabalho tem por objetivo descrever o processo de licenciamento ambiental em terras indígenas e para tanto empregou o método analítico dedutivo, e utilizou-se da legislação sobre o assunto, bem como da pesquisa no site dos órgãos envolvidos. Observou-se que o licenciamento ambiental é trifásico, ou seja, são necessárias três licenças ambientais para se poder operar um empreendimento, e que seu processo administrativo, discricionário, participativo, tendo como princípio a prevenção e disciplinado por normas federais. Ao compararmos o licenciamento ambiental no interior de terras indígenas, o tempo para sua obtenção supera em muito o tempo disciplinado nas normas, tendo em vista que o tempo de preparo, análise, diagnóstico e participação no interior de terras indígenas não atendem os ditames dos regramentos existentes, porém permitem sua real participação. Porém, a participação efetiva dos povos indígenas não assegura que os empreendimentos irão promover a proteção efetiva da comunidade, daí a necessidade do acompanhamento do Ministério Público Federal para resguardar os direitos dos povos indígenas.

**Palavras-Chaves:** licenciamento ambiental; terras indígenas; instrumentos de comando e controle

## **Environmental Licensing on Indigenous Lands in Brazil**

### **Abstract**

The present work aims to describe the environmental licensing process in indigenous lands and, for that purpose, it used the deductive analytical method, and used the legislation on the subject, as well as research on the website of the agencies involved. It was observed that the environmental licensing is three-phase, that is, three environmental licenses are necessary to be able to operate an enterprise, and that its administrative, discretionary, participative process, having as principle the prevention and disciplined by federal norms. When comparing environmental licensing in the interior of indigenous lands, the time to obtain it far exceeds the time disciplined in the norms, considering that the time for preparation, analysis, diagnosis and participation in the interior of indigenous lands does not meet the dictates of the regulations exist, but allow for their real participation. However, the effective participation of indigenous peoples does not guarantee that the projects will promote the effective protection of the community, hence the need for monitoring by the Federal Public Ministry to safeguard the rights of indigenous peoples.

**Keywords:** environmental licensing; indigenous lands; command and control instruments.

## **Licenciamiento ambiental en tierras indígenas en Brasil**

### **Resumen**

El presente trabajo tiene como objetivo describir el proceso de licenciamiento ambiental en tierras indígenas y, para ello, se utilizó el método analítico deductivo, y se utilizó la legislación sobre el tema, así como la investigación en la página web de los organismos involucrados. Se observó que el licenciamiento ambiental es trifásico, es decir, son necesarias tres licencias ambientales para que se pueda operar un emprendimiento, y su proceso administrativo, discrecional, participativo, teniendo como principio la prevención y sanción por reglas federales. Al comparar el licenciamiento ambiental en el interior de las tierras indígenas, el tiempo para obtenerlo supera mucho el tiempo disciplinado en las reglas, considerando que los tiempos de preparación, análisis, diagnóstico y participación en el interior de las tierras indígenas no cumplen con los exigencias de los que están dictados de las reglas actuales, pero que permitan su participación efectiva. Su participación efectiva, sin embargo, no garantiza que los emprendimientos en que ellos participen, les aseguren la protección efectiva de la comunidad, de ahí la necesidad de un seguimiento por parte del Ministério Público Federal de Brasil para garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

**Palabras clave:** licenciamiento ambiental; tierras indígenas; instrumentos de comando y control.