



RESOLUÇÃO CNMP 230

Comentada

A atuação do Ministério Público
na defesa dos direitos dos povos
e comunidades tradicionais



RESOLUÇÃO CNMP 230

Comentada

A atuação do Ministério Público
na defesa dos direitos dos povos
e comunidades tradicionais

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Resolução nº 230/2021 comentada : a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022.

44 p.

ISBN 978-65-89260-18-9

1. Ministério Público, atuação. 2. Conselho Nacional do Ministério Público, resoluções. 3. Comunidades tradicionais, proteção. 4. Povos indígenas. 5. Quilombolas. I. Título. II. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais.

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP

Conselho Nacional do Ministério Público
Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

GUIA DE ATUAÇÃO

Resolução CNMP nº 230/2021 comentada: A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais

Composição do CNMP

Antônio Augusto Brandão de Aras (Presidente)
Oswaldo D’Albuquerque (Corregedor Nacional)
Engels Augusto Muniz (Ouvidor Nacional)
Otavio Luiz Rodrigues Jr.
Rinaldo Reis Lima
Moacyr Rey Filho
Antônio Edílio Magalhães Teixeira
Ângelo Fabiano Farias da Costa
Paulo Cezar dos Passos
Daniel Carnio Costa
Jaime de Cassio Miranda
Rogério Magnus Varela Gonçalves
Rodrigo Badaró Almeida de Castro
Jayme Martins de Oliveira Neto

Composição da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

Presidente

Otavio Luiz Rodrigues Jr.

Membros Auxiliares

Andrea Teixeira de Souza
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo
Lorena Bittencourt de Toledo Lessa
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás

Servidores

Lanna Muniz Moreira Lemos
Meiry Andrea Borges David
Guilherme Meyer Caribé
Vanessa Patrícia Machado Silva

Membros do Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas e de Comunidades Tradicionais

Júlio José Araujo Junior - Coordenador
Solange Linhares Barbosa - Vice-Coordenadora
Edmundo Antonio Netto Junior
Ana Carolina Pinto Franceschi
José Godoi Bezerra De Souza
Dalva Marin Medeiros
João Edson De Souza
Lys Sobral
Marco Antônio Delfino De Almeida
Roberta Rosa Ribeiro
Andre Paulo Dos Santos Pereira
Karla Adriana Holanda Farias Vieira

APRESENTAÇÃO

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ao conduzir o Censo demográfico do ano de 2010, registrou uma população indígena composta por 896.917 indivíduos, dos quais 572.083 viviam na zona rural e 324.834 em áreas urbanas do país, distribuídos por todos os Estados da Federação e pelo Distrito Federal, e com prevalência na região Norte, que concentrava 37,4% do total. Esta parcela da população originária distribui-se em 305 etnias e mantém seus costumes e tradições por meio de um patrimônio linguístico composto por 274 idiomas nativos.

Para além dos povos indígenas, o Brasil igualmente reconhece a existência de povos e comunidades tradicionais, assim referidos os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, com as seguintes características: (i) existência de formas próprias de organização social; (ii) ocupação e uso de territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica; e (iii) uso de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Nesse sentido, com o objetivo de estabelecer diretrizes para os povos e comunidades tradicionais, o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, visando a reconhecer, valorizar e respeitar a diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos. Além disso, o Ministério Público brasileiro, diante de suas atribuições constitucionais, deve resguardar as manifestações culturais dos povos indígenas por meio da defesa judicial de seus interesses e direitos.

Diante desse quadro, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Resolução nº 230, de 8 de junho de 2021, que disciplina a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais, em consonância com a legislação internacional sobre a matéria, com a Constituição Federal, e em respeito às relações sociais envolvendo institutos clássicos de Direito Civil, a exemplo de posse e propriedade de terras de tais povos e comunidades. Atribuiu-se à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais – CDDF, por meio da referida Resolução, a responsabilidade de manutenção de banco de dados sobre a atuação do Ministério Público junto a esses grupos, além da divulgação de boas práticas periódicas sobre a matéria.

Em razão disso, a CDDF tem a honra de apresentar a publicação intitulada “Resolução CNMP nº 230/2021 comentada: a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais”, que permite um estudo aprofundado sobre a Resolução e tem por objetivo servir como base para o cumprimento de tão importante missão atribuída ao Ministério Público. Destaca-se que o material foi desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas e das Comunidades Tradicionais, integrante da Comissão, com o objetivo de subsidiar o trabalho dos membros que atuam frequentemente com o tema.

Com essas breves considerações, espero que este material contribua para o desenvolvimento de ações cada vez mais eficazes e resolutivas, sem descurar das peculiaridades étnicas e culturais dos povos e comunidades tradicionais brasileiras.

Otávio Luiz Rodrigues Jr.

Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

INTRODUÇÃO

Esta publicação pretende auxiliar os membros e servidores do Ministério Público brasileiro na adoção e implementação da Resolução nº 230, de 8 de junho de 2021, do Conselho Nacional do Ministério Público, que disciplina a atuação da instituição junto aos povos e comunidades tradicionais.

A resolução procura atualizar o debate sobre a matéria e ressaltar o papel singular do Ministério Público na efetivação dos direitos dessas comunidades. Para atingir essa finalidade, ela foi construída com a participação de representantes de povos indígenas, quilombolas, pantaneiros e outras populações tradicionais, os quais puderam apresentar, durante os seis meses do processo de discussão, as principais dificuldades na interlocução com o órgão e sugerir formas de aproximação e diálogo na efetivação de direitos previstos na Constituição.

Um aspecto decisivo da norma está no reconhecimento da existência de um **sistema de proteção constitucional dos povos e comunidades tradicionais**, que compreende os conjuntos de artigos 215, 216, 231 e 232 da Constituição, além do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Isso significa que as previsões constitucionais sobre povos indígenas e quilombolas devem ser compreendidas como normas que abordam a realidade de todos os povos e comunidades tradicionais, produzindo efeitos em todo o ordenamento jurídico.

Como consequência, os direitos dos povos e comunidades tradicionais devem ser lidos à luz da perspectiva normativa superior da Constituição. A essa previsão associa-se o caráter supralegal da Convenção nº 169 da Organização



Internacional do Trabalho (OIT). Aliando-se a perspectiva constitucional à convencional, não se deve, pois, falar em hierarquia nos regimes jurídicos de povos indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais, pois todos os grupos gozam dessa proteção jurídica.

Além disso, a resolução fixa o **diálogo intercultural como uma diretriz fundamental** na relação do Ministério Público com esses povos. Isso pressupõe o respeito e o reconhecimento jurídico de cosmovisões, práticas e identidades, sem qualquer conotação essencialista ou sem a tentativa, pelo Estado, de definir previamente o projeto de vida a ser seguido por indivíduos ou grupos. Não é possível estabelecer prioridade entre saberes, formas de organização ou mesmo sistemas jurídicos, cabendo ao Ministério Público estar aberto a essa realidade, por força do art. 129, V, da Constituição, que lhe incumbiu o dever de defender os direitos indígenas e, por conseguinte, o próprio sistema de proteção aos povos e comunidades tradicionais.

O texto da resolução contém 11 artigos. O CNMP deu um passo tão importante que não se limita à orientação dos membros sobre o seu papel constitucional. A resolução oferece também **coesão e contrapontos jurídicos a tentativas de esvaziamento do alcance da Constituição de 1988 na matéria**. Ao mostrar o compromisso do Ministério Público com essa pauta e consolidar entendimentos jurídicos e jurisprudenciais sobre a matéria, o CNMP oferece um material importante para a efetividade dos direitos fundamentais dessas comunidades.

Art. 1º A presente resolução dispõe acerca da atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais.

O artigo estabelece o objeto da resolução. Note-se que, quando abordamos os “povos e comunidades tradicionais”, o rol não é taxativo. É o que se extrai, inclusive, do *considerando* da resolução, segundo o qual **os povos e comunidades tradicionais são diversos, a serem identificados com base em um conceito específico, mas não a partir de um enquadramento ou de um elenco pré-definido de grupos**. Assim, qualquer enumeração de grupos possui caráter meramente exemplificativo, devendo as singularidades de cada povo ou comunidade ser reconhecida por sua autoidentificação.

Conceitos importantes sobre povos e comunidades tradicionais podem ser extraídos do art. 1.1 da Convenção nº 169/OIT, combinado com o art. 3º do Decreto nº 6.040/2007. O art. 1.1 da convenção afirma, ao tratar dos povos tribais, que estes são aqueles cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

Já o art. 3º do decreto descreve os povos e comunidades tradicionais como **grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais**, que possuem **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 gerados e transmitidos pela tradição.

A resolução dialoga com tais previsões ao estabelecer, em seu considerando, o seguinte conceito: os povos e comunidades tradicionais são **grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, além de possuírem formas próprias de organização social**.

Assim, levando em conta o caráter exemplificativo de qualquer enumeração de povos e comunidades tradicionais, a relação prevista no art.

4º, § 2º, do Decreto nº 8.750/2016 é importante para termos conhecimento da diversidade de grupos que têm assento no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). Eles não representam, porém, o conjunto de todos os povos e comunidades tradicionais.

De qualquer forma, dada a representatividade de tais grupos, é sempre importante citá-los para demonstrar o universo diversificado de que tratamos: povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos e fechos de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros e caboclos.

Ao se deparar com a afirmação de um grupo ou de uma pessoa que pertence a um grupo, e por ele é reconhecida, como comunidade tradicional, o Ministério Público deve estar atento aos desdobramentos que isso acarreta. O cumprimento desta resolução é um efeito imediato do autorreconhecimento dessa condição.



Art. 2º Os órgãos do Ministério Público deverão orientar as suas unidades quanto ao atendimento dos povos e comunidades tradicionais e à recepção em suas instalações físicas com base nas seguintes diretrizes:

I – respeito à autoidentificação de pessoa ou grupo como representante de povo ou comunidade tradicional;

II – atenção às especificidades socioculturais dos grupos e flexibilização de exigências quanto a trajes, de modo a respeitar suas formas de organização e vestimentas, bem como pinturas no corpo, adereços e símbolos;

III – priorização do atendimento presencial e da recepção nas unidades, devendo o atendimento remoto ocorrer em circunstâncias excepcionais, devidamente motivadas, devendo ser oferecidas à pessoa atendida as condições necessárias para apresentar suas demandas;

IV – respeito à língua materna e garantia de mecanismos para a tradução ou interpretação das demandas.

O art. 2º traz a preocupação do acesso ao Ministério Público, tanto do ponto de vista simbólico e jurídico (atendimento com respeito ao autorreconhecimento e garantia de direitos em razão da autoatribuição da identidade) quanto físico (como o ingresso no prédio e em suas dependências).

Este artigo procura apresentar as peculiaridades socioculturais dos povos e comunidades tradicionais, as quais devem ser observadas desde o primeiro momento da interlocução com a instituição. O funcionamento regular do atendimento deve sofrer algumas adaptações para permitir um melhor acolhimento e o respeito aos direitos fundamentais desses grupos.

O artigo elenca quatro diretrizes:

i) Respeito à autoidentificação: este tema é abordado de forma específica no art. 3º. Por ora, é importante ressaltar que cabe aos representantes do Ministério Público respeitar a autoidentificação e instaurar, com base na

informação trazida pelo grupo, todos os procedimentos atinentes ao diálogo intercultural. Isso significa, na prática, que não se deve impor a desconfiança ou restrição a esses grupos, garantindo-se imediatamente a aplicação da Resolução nº 230/2021.

Como se disse na análise do art. 1º, a afirmação do grupo ou de uma pessoa pertencente ao grupo – que por ele é reconhecida – desencadeia o enquadramento da proteção no sistema constitucional de povos e comunidades tradicionais.

ii) Observância das especificidades culturais: como consequência do respeito à autoidentificação, é necessário também ter a consciência sobre potenciais costumes e modos de vida que sejam diferentes daqueles da sociedade envolvente. Nesse sentido, a forma de atendimento e o respeito a trajes e pinturas, por exemplo, são posturas essenciais para observar a autonomia e o autodesenvolvimento da personalidade desses grupos.

Cada unidade do Ministério Público deve orientar suas equipes a não criarem embaraços à entrada de indígenas sem camisa, com bermudas e chinelos, pintados ou com flechas, entre outras situações. Um ambiente acolhedor, e não intimidatório, deve ser criado. Eventual preocupação com a segurança institucional deve considerar riscos efetivamente concretos, além de o diálogo na construção de soluções pontuais depender da necessária tradução intercultural e do diálogo intercultural prévio.

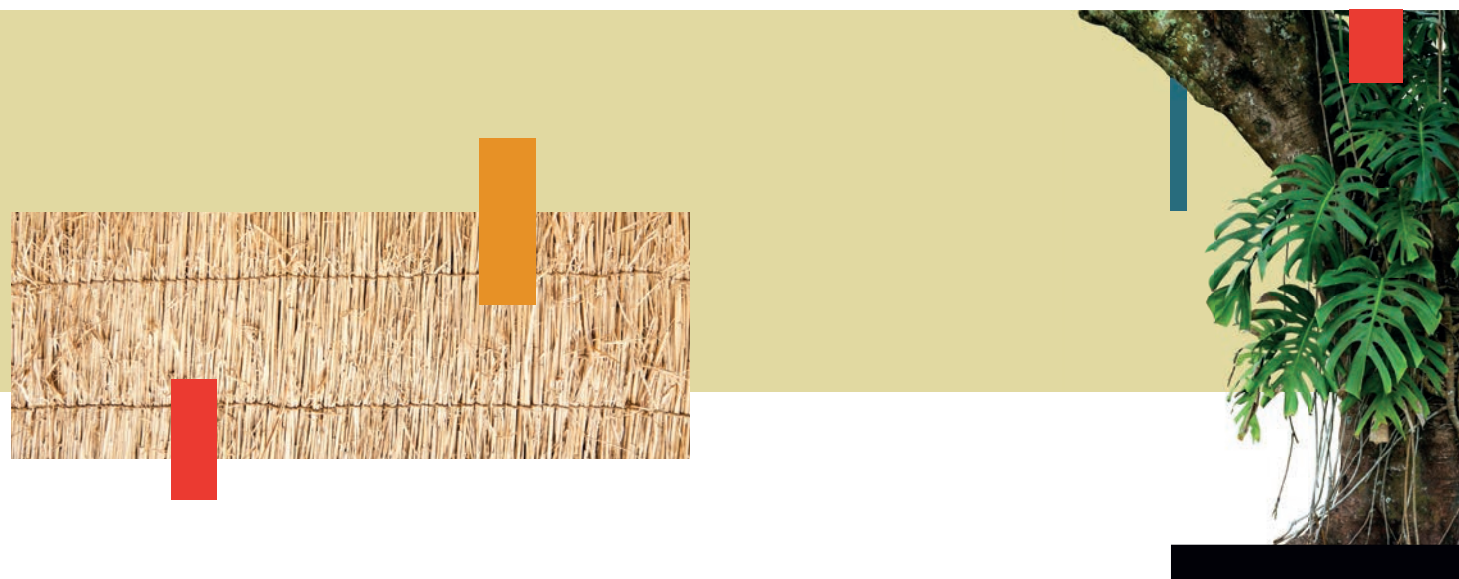
iii) Atendimento presencial como regra: o atendimento presencial é fundamental para garantir a parceria do Ministério Público com a sociedade na promoção de direitos e, sobretudo, para compreender melhor as demandas apresentadas e garantir uma aproximação maior no desenvolvimento de iniciativas. Com o atendimento presencial, ficam mais fáceis o estabelecimento de vínculos e a implementação do diálogo intercultural.

A diretriz do acompanhamento presencial facilita o diálogo intercultural e torna mais fácil a compreensão dos modos de vida do grupo, ainda que o membro do Ministério Público não disponha de todo o conhecimento necessário sobre a sua trajetória. Quanto maior a convivência efetiva, maior

a capacidade de construção coletiva de soluções e da cobrança de soluções junto ao poder público.

iv) Mecanismos de tradução intercultural: o respeito aos modos de expressão dos povos e comunidades tradicionais e a necessidade de que os padrões de funcionamento dos órgãos do Ministério Público sejam assimiláveis por aqueles grupos impõem a necessidade da tradução intercultural. Esta consiste no mútuo aprendizado, por meio da inteligibilidade plena entre os atores envolvidos. Não é possível exigir que os grupos se submetam à lógica forense; é necessário garantir que eles possam se expressar como se estivessem em seus territórios. É necessário garantir todas as condições para que suas línguas (quando houver) sejam traduzidas e é fundamental permitir que todas as pessoas autorizadas pelo grupo possam exercer a sua liberdade de expressão. Compreender os mecanismos próprios de deliberação do grupo e suas formas de manifestação demanda abrir mão de certos formalismos e não impor a forma como a escuta se dará.

Entra em cena aquilo que Boaventura de Sousa Santos chama de *hermenêutica diatópica*, que os “*topoi* de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Tal incompletude não é visível do interior dessa cultura, uma vez que a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo”. A tradução intercultural supre as lacunas e permite a construção de interpretações em conjunto, preenchendo-se os vazios de cada cultura ou compreensão de mundo.



Art. 3º A atuação do Ministério Público junto aos povos e comunidades tradicionais se pautará pela observância da autonomia desses grupos e pela construção de diálogo intercultural permanente, de caráter interseccional.

§ 1º A autoatribuição de identidade como povo e comunidade tradicional deve ser respeitada pelo Ministério Público, cabendo ao órgão atuar e zelar para que o poder público não exerça qualquer discriminação e promova a efetivação do regime jurídico que dela decorre.

§ 2º O Ministério Público deve garantir o respeito à autoatribuição por parte dos órgãos e instituições incumbidos da promoção de políticas públicas destinadas aos povos e comunidades tradicionais.

Ao estabelecer o diálogo intercultural permanente como princípio, a resolução enfatiza a necessidade de que os processos e procedimentos sejam conduzidos de forma especial, que atenda às peculiaridades socioculturais dos povos indígenas. O pressuposto baseia-se na ideia de que a condução meramente formal ou burocrática do caso, sem abertura à escuta ou à manifestação que sejam respeitadas aos modos de vida desses povos, pode acarretar violação de direitos.

Nesse contexto, a interculturalidade confere ênfase ao diálogo em igualdade de condições entre os grupos que compõem uma sociedade, pressupondo uma troca de cosmovisões e um aprendizado recíproco. Desse modo, não basta reconhecer o fato do pluralismo ou a existência das múltiplas culturas, mas impõe-se preconizar um diálogo que reconheça as incompletudes mútuas e permita a troca entre os diferentes saberes. Para tanto, é imprescindível a construção de interpretações e o desbloqueio de canais institucionais que garantam maior permeabilidade às minorias étnicas sub-representadas. Isso deve ocorrer de forma interseccional, atenta aos recortes transversais de gênero e raça que permeiam essas relações.

O aprendizado recíproco do diálogo intercultural implica, no campo jurídico, a criação e a interpretação de normas de uma maneira que tome em

consideração as distintas perspectivas e espaços. Na prática, é necessário que cada grupo traga um ponto de vista, e não uma verdade. Afasta-se assim um sentido impositivo para o diálogo, criando-se uma atitude de respeito em relação ao outro, rumo a um acordo intersubjetivo.

Assim, ao deparar-se com processos que tratem de disputas sobre direitos relacionados aos povos e comunidades tradicionais, o membro do Ministério Público deve ter, como ponto de partida, a instauração de diálogo intercultural. Ele penetra nesse processo para criar oportunidades para os intérpretes e mobilizações, tanto dos que apoiam quanto dos que se opõem às decisões tomadas. A construção da interculturalidade deve apontar caminhos diferenciados na participação, com instrumentos que levem em conta os anseios dos povos e comunidades tradicionais em toda essa complexidade.

A Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, de 2002, da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), em seu preâmbulo, define cultura como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças.

Com base nesse conceito, é possível compreender que existem outras culturas além da cosmovisão à qual a maioria de nós está acostumada. Os povos e comunidades tradicionais nos trazem elementos de uma diversidade enriquecedora. Partindo-se desse pressuposto, há que se identificar, nessa alteridade, o potencial para um diálogo honesto e conciliatório, que fuja ao velho estereótipo colonialista da imposição da cultura majoritária homogeneizante e busque a riqueza das trocas culturais.

Nessa concepção de respeito ao outro e ao diferente, não há qualquer pretensão de torná-lo igual, mas tão somente de recebê-lo como é. Nessa direção caminha o artigo 4º da resolução ao abordar a necessidade de se estabelecer um diálogo intercultural com os povos e comunidades tradicionais. Esse é um avanço civilizatório que rompe com o antigo paradigma evolucionista de compreensão das sociedades.

Especificamente falando dos povos indígenas, até 1988, a legislação referendava a ideia de que eram incapazes e que deveriam integrar-se à comunhão nacional para garantir a cidadania plena. É como se a condição indígena fosse um “estágio inferior” e passageiro, tendente ao desaparecimento, quando a pessoa concluísse as “etapas evolutivas” do desenvolvimento social.

No diálogo intercultural, a autoatribuição de identidade que o grupo traz deve ser respeitada (§ 1º). **Não cabe ao Ministério Público julgar essa afirmação trazida pelo povo ou comunidade tradicional, devendo imediatamente instaurar o diálogo intercultural e estabelecer a implementação dos mecanismos previstos nesta resolução.** Da mesma forma, deve garantir que os demais órgãos de Estado respeitem essa condição e estabeleçam diálogos interculturais próprios.

Na prática, devem ser evitados pré-julgamentos que tratam os grupos como “supostos índios”, “supostos quilombolas”, mas respeitar desde o princípio a identidade afirmada, por meio da informação dos indivíduos de um grupo, com respaldo deste. Isso não significa necessariamente que eles estarão certos na demanda, mas que certamente haverá assegurado o diálogo intercultural.

A autoatribuição da identidade é uma conquista dos povos e comunidades tradicionais que nem sempre é respeitada. Daí ser necessário que o Ministério Público acompanhe o respeito à condição como povos e comunidades tradicionais na implementação de políticas públicas, sempre com atenção a dois aspectos: i) a afirmação por parte de um indivíduo; e ii) o seu reconhecimento por parte do grupo de que ele afirma fazer parte. Cabe, nesse sentido, fazer menção à Resolução CNJ nº 454/2022, específica sobre povos indígenas, que assim dispõe:

Art. 4º Compreende-se como autoidentificação a percepção e a concepção que cada povo indígena tem de si mesmo, consubstanciando critério fundamental para determinação da identidade indígena.

§ 1º Para efeitos desta Resolução, indígena é a pessoa que se identifica como pertencente a um povo indígena e é por ele reconhecido.

§ 2º A autoidentificação do indivíduo como pertencente a determinado povo indígena não lhe retira a condição de titular dos direitos reconhecidos a todo e qualquer brasileiro ou, no caso de migrantes, dos direitos reconhecidos aos estrangeiros nessa condição que eventualmente estejam em território nacional.

Por fim, não se desconhece a existência de certas políticas públicas, como ações afirmativas (cotas nas universidades, por exemplo), em que são autorizados processos de heteroidentificação para garantia da percepção à vaga. Mesmo nesses casos, em relação aos povos e comunidades tradicionais (como indígenas e quilombolas), será preponderante a autoidentificação e o reconhecimento pelo grupo.

Art. 4º O diálogo intercultural deve abranger os princípios da informalidade, presença física e tradução intercultural.

§ 1º A informalidade consiste na aproximação e no estabelecimento de vínculos com os povos e comunidades tradicionais da área de atuação do órgão, por meio de uso de linguagem acessível e informação clara acerca de suas atribuições, bem como escuta permanente sobre as demandas dos grupos.

§ 2º A presença física corresponde à adoção de uma rotina periódica de visitas aos territórios para o acompanhamento de demandas e apresentação de informações, sem prejuízo da realização de reuniões na sede do órgão para a mesma finalidade ou casos urgentes.

§ 3º A tradução intercultural consiste na adoção dos meios necessários para facilitar o diálogo e permitir a compreensão da linguagem ou dos modos de vida dos grupos, valendo-se, quando necessário, de intérpretes, da antropologia e de outras áreas do conhecimento para a identificação de especificidades socioculturais dos grupos.

O art. 4º apresenta três princípios norteadores do diálogo intercultural. O primeiro é a **informalidade**, ou seja, a aproximação e criação de vínculos com os povos e comunidades tradicionais, por meio de “uso de linguagem acessível”, “informações claras acerca de suas atribuições” e “escuta permanente sobre as demandas do grupo”.

Imagine-se um cenário em que o Procurador da República ou Promotor de Justiça de determinada localidade não saiba quais são os povos e comunidades tradicionais de sua região, no âmbito da esfera de suas atribuições, e aqueles não saibam o que é o Ministério Público, muito menos o que nossa instituição pode fazer por seus direitos, na medida das atribuições legais. Nessa hipótese, não haverá interação entre o povo ou comunidade tradicional e o Ministério Público. Como consequência, aqueles perdem um importante aliado na concretização de seus direitos e este perde uma rica oportunidade de se estabelecer perante a comunidade.



A resolução determina que o membro do Ministério Público deverá buscar o envolvimento com os povos e comunidades tradicionais. O primeiro passo é a **identificação de quais são os povos e comunidades tradicionais da área de atuação do membro**, seguido de tentativas de aproximação, como reuniões com lideranças e outros representantes, para que o Ministério Público seja apresentado, na medida de suas atribuições. É importante que seja estabelecida uma rotina de contatos, para a criação de um vínculo de confiança mútua.

Nesses contatos, o membro deverá informar àquele povo ou comunidade o papel do Ministério Público e procurar o convencimento de que pode ser um aliado em suas demandas, sempre em **linguagem clara e acessível**. Se for o caso, poderá haver a presença de antropólogo ou intérprete. Neste ponto, a ênfase é permitir aos integrantes dos povos e comunidades tradicionais o conhecimento da instituição Ministério Público, com o fim de fortalecer o grupo e proporcionar estratégias em prol da efetivação de direitos.

Com os vínculos estabelecidos, permite-se a criação de uma rotina de **“escuta permanente”** sobre as demandas do grupo, ou seja, uma continuidade de trabalho que não se limite a eventos esporádicos, mas seja constante. Ainda que certa demanda apresentada não seja de atribuição do membro, ele poderá auxiliar a pessoa/grupo no encaminhamento a quem seja o responsável por recebê-la.

A criação e a manutenção de um vínculo de confiança constante para que o Ministério Público seja um aliado dos povos e comunidades tradicionais na escuta de suas demandas devem ser caracterizadas pela informalidade. Em outras palavras, deve-se, ao máximo, evitar a burocracia, o formalismo jurídico e a linguagem rebuscada. O essencial é a mútua compreensão e a criação de um cenário favorável ao diálogo intercultural permanente.

Informalidade = criação de vínculos + linguagem clara e acessível + escuta permanente

O segundo princípio é a **presença física**: esta consiste numa via de mão dupla. Por um lado, é fundamental que esses grupos se sintam à vontade e ocupem – no melhor sentido da palavra – os espaços da instituição; por outro, é imprescindível que o membro saia do gabinete e adote uma agenda de visitas aos territórios. É claro que, em algumas regiões (como a Amazônica), onde a gama de povos e comunidades tradicionais é bem vasta e as distâncias geográficas são grandes, essa previsão deve ser compatibilizada com as possibilidades físicas e institucionais de atuação, mas jamais abandonada ou negligenciada, impondo-se um planejamento adequado.

Verificar *in loco* as condições, demandas e necessidades de um grupo é a maneira mais eficaz de aprofundar os princípios do diálogo intercultural, pois quebra o formalismo na relação com esses grupos e permite o entendimento mais rápido e amplo das possibilidades de atuação do Ministério Público.

Questões-guia

- **O membro do Ministério Público visita regularmente os povos e comunidades tradicionais de sua área de atribuições?**
- **Há uma agenda de visitas in loco?**

Imagine-se o caso de um povo ou comunidade tradicional que está a sofrer violência ou desrespeito a seus direitos, mas desconhece o que o Ministério Público pode fazer a respeito, ou sabe, mas não dispõe de recursos para locomoção até a sede da Promotoria de Justiça ou Procuradoria da República, ou, ainda, foi ameaçado para não fazê-lo. Por outro lado, quando o membro do Ministério Público vai até o território, não apenas tem uma melhor caracterização dos problemas enfrentados, como será o rosto ministerial visível a transmitir confiança e apoio.

Presença física = visitas periódicas aos povos e comunidades tradicionais + reuniões na sede

O terceiro princípio é a **tradução intercultural**, que consiste na adoção de todos os meios necessários para a facilitação do diálogo e a compreensão da linguagem, incluindo profissionais de outras áreas do conhecimento, como intérpretes e antropólogos.

Pensamos geralmente com base nos parâmetros da cosmovisão hegemônica, o que implica, muitas vezes, ter dificuldades para a compreensão do outro. Por isso, aqui há uma via de mão dupla na comunicação entre o membro do Ministério Público e o grupo atendido: é preciso que o grupo compreenda o que é e o que faz o Ministério Público, mas igualmente é necessário que o membro ministerial entenda as características e peculiaridades daquele grupo. Se a compreensão de um dos lados não for efetiva, todo o diálogo intercultural estará comprometido.

Por isso a importância da tradução, como meio de facilitação do acesso, no encontro entre diferentes culturas. Aqui se vai além da mera tradução da linguagem, mas envolve o exercício da alteridade na compreensão do outro com suas perspectivas, necessidades e demandas. Por isso, sempre que possível, a utilização de profissionais de outros ramos do conhecimento, como os antropólogos e historiadores, é recomendável.

Além da interpretação linguística, se for o caso, há, pelo menos, quatro esferas do conhecimento que permitirão ao membro do Ministério Público compreender a realidade do grupo: a antropológica, a sociológica, a histórica e a geográfica. As duas primeiras permitirão o entendimento do grupo como elemento humano e cultural e suas idiosincrasias sociais. A histórica esclarecerá a gênese dos processos de lutas ao longo dos anos (ou séculos), e a geográfica demonstrará as limitações e desafios nas definições dos espaços.

Questões-guia

- **O Promotor de Justiça ou Procurador da República tem buscado informações sobre os povos e comunidades tradicionais de sua área da atuação em documentos locais e obras históricas, antropológicas, sociológicas etc.?**
- **Quais medidas o membro ministerial adota para a compreensão daquele grupo em suas expectativas e demandas?**

Imagine-se um membro do Ministério Público distante de sua terra natal ao lidar com determinado grupo, que sempre lhe foi estranho ou desconhecido. Adicionem-se as barreiras cultural e linguística. Se não se despir de seus vieses cognitivos e buscar compreender o diferente, não haverá comunicação e entendimento recíprocos.

O auxílio de outros profissionais também permitirá ao representante do Ministério Público melhor compreensão de sua realidade de trabalho com os povos e comunidades tradicionais de sua área de atuação. Ainda que não haja dificuldades linguísticas, a compreensão antropológica é essencial para o diálogo intercultural, sem se olvidar os aspectos sociológicos, históricos e geográficos.

Tradução intercultural = tradução linguística + compreensão antropológica, sociológica, histórica e geográfica.

Art. 5º O Ministério Público deve viabilizar a observância do direito à participação dos povos e comunidades tradicionais e a necessidade de consideração efetiva dos seus pontos de vista em medidas que os afetem.

§ 1º A diretriz fundamental de participação consiste na garantia do direito à consulta prévia, livre e informada aos povos interessados nos casos específicos em que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

§ 2º A ausência de consulta prévia enseja a nulidade de processos e procedimentos, cabendo ao Ministério Público zelar pela sua observância, por meio do respeito aos protocolos de consulta elaborados pelos grupos e pela cobrança de sua aplicação junto ao poder público.

A Constituição Federal de 1988 coloca a democracia participativa como instrumento de efetivação dos direitos humanos. Note-se que os instrumentos de participação direta – iniciativa popular, referendo e plebiscito –, previstos no art. 14, não são os únicos. Prova disso é a existência de conselhos para o acompanhamento de políticas públicas direcionadas à educação e à saúde, já consagrados como prática constitucional que empodera os atores sociais e assegura o controle social das gestões empreendidas nessas áreas.

A defesa de uma democracia participativa alinha-se à ideia de engajamento cívico, por meio do qual os cidadãos façam parte ativa da tomada de decisões no plano nacional e contribuam para a formação de políticas no plano local. Contudo a representação popular assumida pelo Parlamento tem se revelado insuficiente para atingir tais propósitos, quando não francamente colidente com os interesses sociais dos representados. A participação direta e ativa surge como alternativa legítima e eficaz frente aos conflitos de interesses existentes entre representantes e representados.

É nesse contexto, de ruptura e abandono do ideário integracionista e de reconhecimento do diálogo intercultural, que deve ser interpretado o “direito à participação dos povos e comunidades tradicionais e a necessidade de consideração efetiva dos seus pontos de vista em medidas que os afetem”.

Ou seja, o direito à participação e à consulta prévia, livre e informada está intimamente ligado ao direito à livre determinação dos povos.

E, no caso dos povos e comunidades tradicionais, a participação ganha contornos ainda mais específicos devido à previsão do direito à consulta prévia, livre e informada no art. 6º da Convenção nº 169/OIT:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Referido dispositivo indica os critérios que devem ser observados para que se verifique se o direito à consulta prévia, livre e informada está sendo, de fato, cumprido.

A análise da legalidade da consulta deve perpassar pela verificação das partes que devem participar do processo de consulta. A obrigação de consultar é do Estado, e os sujeitos que deverão ser consultados são aqueles que poderão ser potencialmente afetados pelas medidas legislativas ou administrativas, respeitando-se, nesse aspecto, as organizações representativas das coletividades tradicionais. E, aqui, é importante salientar que não se confunde a consulta às instituições públicas, tais como FUNAI e Fundação Cultural Palmares, com a realização da consulta prévia, livre e informada junto às entidades representativas dos povos e comunidades.

O referido artigo também estabelece que a consulta deve ocorrer por meio de procedimentos apropriados. Tratando-se, a consulta, de um processo de diálogo intercultural, não pode ser confundida com um mero evento, reunião ou, até mesmo, com uma ou mais audiências públicas.

Deve-se garantir que as consultas sejam prévias à tomada de decisão pelo poder público, constituindo-se em requisito formal de validade da decisão. Além disso, tratando-se de medidas contínuas, não basta a realização da consulta em um momento apenas, podendo ser reavivada em caso de novas decisões após a primeira que for adotada.

Para ser livre, a consulta precisa ser livre de pressões e respeitar o tempo de discussão e reflexão dos sujeitos coletivos afetados. Os povos também precisam possuir todas as informações referentes à medida administrativa ou legislativa que poderá afetá-lo, e não apenas em relação aos dados do empreendimento, política pública ou ato legislativo, mas também em relação às consequências, riscos e possibilidades, incluindo as eventuais vantagens que pode auferir o povo.

A consulta deve também ser efetuada com boa-fé, de forma a garantir a livre manifestação, e deve ser apropriada às circunstâncias.

A Convenção ainda prevê que os povos indígenas e tribais “deverão

ter o direito de decidir suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento” e de controlar “o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural” (artigo 7.1). A Convenção nº 169/OIT rompe com a perspectiva integracionista e destaca que a participação não é mera acomodação ou etapa protocolar.

A consulta prévia, livre e informada é um direito fundamental dessas comunidades. No caso *Saramaka vs. Suriname*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos esclareceu que os governos precisam garantir o caráter “culturalmente apropriado” das consultas, de acordo “com os costumes e tradições” dos grupos consultados, sobretudo no que diz respeito aos seus métodos tradicionais de tomada de decisão, cabendo aos próprios grupos a decisão sobre como se farão representar, jamais ao Estado. No caso *Kichwa de Sarayaku vs. Equador*, por sua vez, a Corte IDH alçou a consulta prévia à condição de “princípio geral do direito internacional”.

A Corte IDH também determina que os Estados deverão ajustar suas normas e instituições para consultar os “povos indígenas e tribais” de maneira efetiva, sempre em conformidade com os padrões internacionais acerca da matéria, a fim de gerar canais efetivos e confiáveis de diálogos com esses grupos.

Nesse contexto, possuem especial relevância os Protocolos de Consulta formulados pelos próprios sujeitos coletivos, pois tais documentos irão responder quem deverá ser consultado, de que forma, quando e onde a consulta deverá ser realizada. Trata-se de normas internas, conforme os modos de vida dos povos envolvidos, que indicarão o procedimento a ser adotado na consulta.

A resolução exorta os membros do Ministério Público a manifestarem e apresentarem a nulidade decorrente da falta de consulta prévia nos processos em que atuem. Além disso, propõe a necessidade de observância dos protocolos de consulta elaborados pelos próprios grupos. Em outras palavras, não basta o Estado querer consultar os povos a seu modo, deve observar a auto-organização daquele povo e adotar o procedimento por eles preconizado.

CORTE IDH, 2007, op.cit. p. 2-3.
Corte IDH, 2012, op. Cit., p. 49.

A Resolução CNJ nº 454/2022 vai na mesma linha ao tratar da citação de povos indígenas:

Art. 12. Dar-se-á preferência à forma pessoal para as citações de indígenas, suas comunidades ou organizações. (...)

§ 2º A comunicação será realizada por meio de diálogo interétnico e intercultural, de forma a assegurar a efetiva compreensão, pelo povo ou comunidade, do conteúdo e consequências da comunicação processual e, na medida do possível, observar-se-ão os protocolos de consulta estabelecidos com o povo ou comunidade a ser citado, que sejam de conhecimento do juízo ou estejam disponíveis para consulta na rede mundial de computadores.

Ou seja, os Protocolos de Consulta são importantes instrumentos de diálogo intercultural que preveem os procedimentos estabelecidos pelos próprios povos sobre a forma que querem ser consultados, cabendo ao Ministério Público, conforme dispõe o § 2º do artigo 5º da Resolução 230/2021, zelar pelo respeito e cobrança de sua aplicação junto ao poder público.

Art. 6º O território é o eixo central em torno do qual gravitam os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária.

§ 1º O respeito aos territórios independe da sua regularização formal pelo Estado, cabendo ao Ministério Público adotar as medidas necessárias para viabilizar o seu reconhecimento e garantir que a análise de suas características não esteja limitada aos regimes civis de posse e propriedade, devendo prevalecer uma compreensão intercultural dos direitos fundamentais envolvidos, com ênfase em aspectos existenciais dos bens jurídicos em discussão.

§ 2º O Ministério Público deve assegurar que qualquer tipo de discussão judicial em áreas situadas em territórios de povos e comunidades tradicionais acarrete a sua intervenção obrigatória.

§ 3º As remoções e os deslocamentos forçados de povos e comunidades tradicionais implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, devendo o Ministério Público atuar para buscar sempre soluções alternativas.

O território como eixo central na compreensão dos povos e comunidades tradicionais, imprescindível à reprodução cultural, social e econômica, constitui o ponto de partida da busca pela concretização de todos os demais direitos fundamentais desses grupos. A territorialidade prescinde de reconhecimento formal, embora este ofereça maior segurança jurídica na convivência desses povos com o restante da sociedade.

A demarcação de territórios depende de atuação administrativa do Poder Executivo, cabendo ao membro do Ministério Público agir em duas frentes: i) buscar a demarcação e regularização territorial; e ii) assegurar o respeito, pelo Estado e por particulares, dos direitos territoriais, os quais existem independentemente da prévia regularização formal.



A Convenção nº 169 da OIT determina que os países signatários devem respeitar a “importância especial que, para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, possui a sua relação com as terras ou territórios” (artigo 13). Salva-guarda os “direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam” dos povos interessados (artigo 14) e os direitos aos recursos naturais (artigo 15). Também proíbe o traslado e reassentamento dos povos indígenas das terras que ocupam, permitindo-o, quando necessário e consentido (artigo 16).

A Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas de 2008 enfatiza o “direito de manter e de fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente possuam ou ocupem e utilizem, e de assumir as responsabilidades que a esse respeito incorrem em relação às gerações futuras” dos povos indígenas (artigo 25), e a Declaração Americana sobre os direitos dos povos indígenas de 2016 igualmente retoma o “direito a manter e fortalecer sua própria relação espiritual, cultural e material com suas terras, territórios e recursos, e a assumir suas responsabilidades para conservá-los para eles mesmos e para as gerações vindouras” (artigo XXV).

A Constituição Federal, no art. 231, reconhece expressamente o direito “às terras tradicionalmente ocupadas”, ou seja, aquelas “por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (§1º), que se destina “a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” (§2º), cujo aproveitamento só poderá ser feito com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas (§3º).

Na perspectiva de um sistema constitucional de povos e comunidades tradicionais, a proteção constitucional aos indígenas estende-se a todos eles, uma vez que a terra é o elemento imprescindível à sua existência.

O §1º da Resolução nº 230 ressalta que o “respeito aos territórios independe da sua regularização formal pelo Estado”. A falta de regularização

é muito comum: **há inúmeros territórios indígenas, quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais que não estão formalmente demarcados, mas isso não poderá ser fator impeditivo do reconhecimento de direitos territoriais.** Pensar diferente conduziria à dupla violação de direitos: pela omissão na regularização do território e pelo condicionamento do exercício dos direitos específicos a eventual regularização.

Para tanto, cabe ao Ministério Público focar nos direitos do grupo e adotar as medidas necessárias para garantir sua efetivação, não se limitando aos regimes civis de posse e propriedade. Em outras palavras, ainda que certo grupo esteja reivindicando sua condição étnica peculiar e o reconhecimento de suas terras, caberá ao Ministério Público agir, em sua esfera de atribuições, independentemente de reconhecimento pelo Estado.

A atuação ministerial deverá ser pautada pelo diálogo e pela compreensão intercultural dos direitos fundamentais envolvidos, enfatizando-se a existência dos bens jurídicos em questão.

O § 2º reforça que “qualquer tipo de discussão judicial em áreas situadas em territórios de povos e comunidades tradicionais” deverá o Ministério Público atuar, obrigatoriamente. Aliás, a Resolução nº 34, de 5 de abril de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público já determinava a participação do Ministério Público em questões envolvendo a relevância social, que seria presumida nos casos de “direitos assegurados aos indígenas e às minorias” (art. 5º, inciso V).

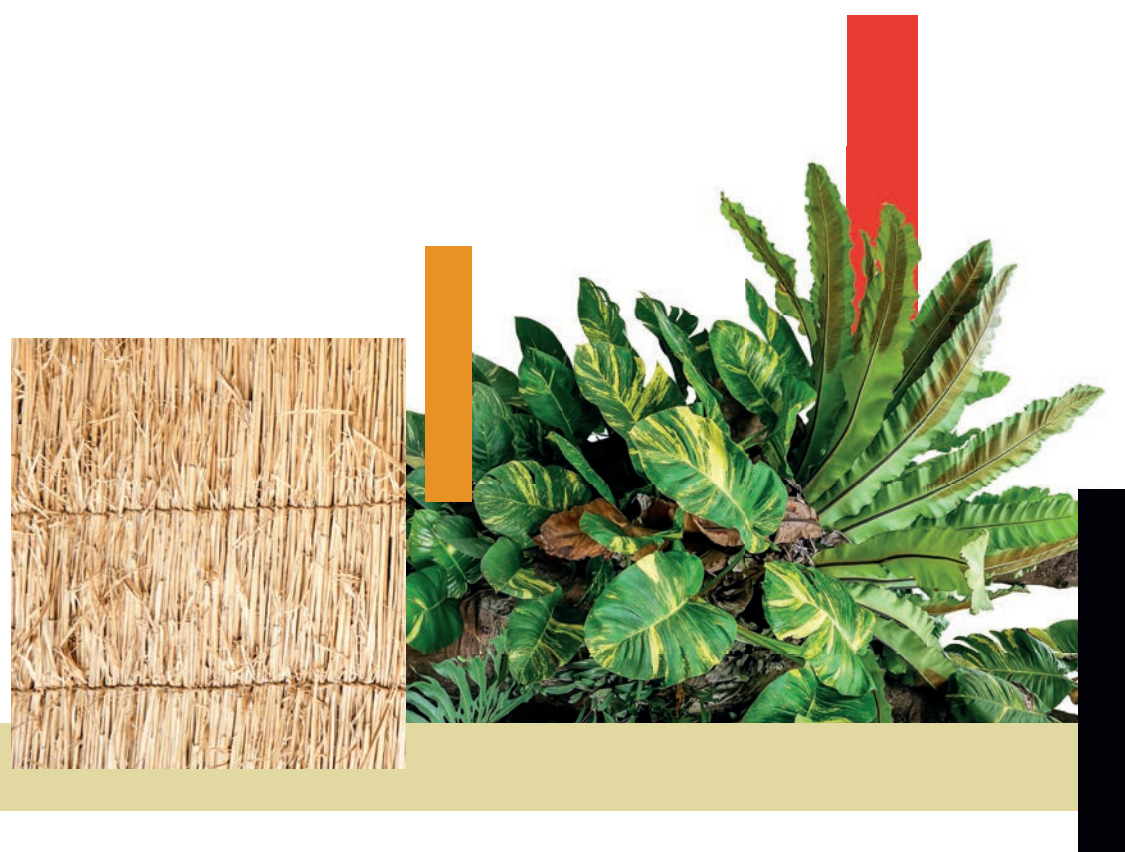
No §3º, o foco é a atuação ministerial para evitar as “remoções e os deslocamentos forçados de povos e comunidades tradicionais”, como “violações de direitos humanos, cabendo a atuação proativa do membro do Ministério Público para buscar soluções alternativas”. As demandas possessórias sempre merecem intervenção do Ministério Público nesses casos, sendo fundamental instaurar e zelar pela instauração do diálogo intercultural nesses casos. Nesse sentido, é importante conciliar a previsão da resolução do CNMP com a do CNJ, que, em seu art. 18, assim dispõe:

Art. 18. Nas ações judiciais, inclusive possessórias, cuja discussão venha alcançar terras

tradicionalmente ocupadas pelos índios, deve ser dada ciência ao povo indígena interessado, com instauração de diálogo interétnico e intercultural, e oficiados à Funai e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para que informem sobre a situação jurídica das terras.

Parágrafo único. Recomenda-se à autoridade judicial cautela na apreciação de pleitos de tutelas provisória de urgência que impliquem remoções ou deslocamentos, estimulando sempre o diálogo interétnico e intercultural.

Os casos de demandas possessórias demandam um cuidado na apreciação de dois aspectos centrais: o respeito à autoatribuição da identidade e a necessidade de garantir direitos territoriais independentemente da regularização formal dos territórios.



Art. 7º A elaboração, a implementação e o monitoramento de políticas públicas no território devem ser realizados junto aos Municípios, Estados e União, sem qualquer distinção, cabendo ao Ministério Público zelar pelo respeito à territorialidade, à autonomia dos grupos e às suas especificidades socioculturais.

§ 1º A instauração de expediente destinado a monitorar o acesso às políticas públicas pelas comunidades tradicionais, bem como a intervenção do membro do Ministério Público para a efetivação dos direitos fundamentais dessas coletividades independe da finalização do processo de regularização dos respectivos territórios.

§ 2º A atuação em prol de políticas públicas demanda prévio diálogo com o grupo, na forma do art. 4º, podendo abranger diversos temas, como saúde, educação, acesso à água, transporte escolar, trabalho, proteção social, energia elétrica, entre outros.

As políticas públicas para povos e comunidades tradicionais podem ser objeto de atuação de todos os ramos do Ministério Público. A atuação dos entes federativos nas políticas de educação, saúde, moradia e em outros temas sempre pode trazer a necessidade de compreensão intercultural da realidade dos grupos, razão pela qual cada ramo pode e deve atuar, dentro de sua esfera de atribuição. A resolução recomenda a instauração de um procedimento administrativo de acompanhamento dessas políticas na área de atribuição do membro do Ministério Público, no que dialoga com o art. 8º da Resolução CNMP nº 174/2017, em sua redação atual.

Tome-se o caso hipotético de um concurso municipal para professores em escola indígena, no qual o promotor de Justiça propõe uma ação civil pública para que a municipalidade mude o edital, a fim de incluir, em meio a outros temas, a educação indígena, em língua indígena, por professores indígenas daquela localidade. Ou um recorte específico de uma política de moradia que contemple indivíduos de um determinado grupo. Pode-se pensar, ainda, em políticas relacionadas a direitos trabalhistas que necessitem de enfoque específico, como ações afirmativas em favor de indígenas ou a própria contratação de trabalhadores no âmbito do subsistema especial de atenção à saúde indígena, regulado pela Lei nº 9.836/1999.

O art. 7º da Resolução estabelece que cabe ao Ministério Público acompanhar a implementação, elaboração e monitoramento das políticas públicas junto aos Municípios, Estados e União. Embora não seja atribuição do Ministério Público a elaboração de políticas públicas, é possível garantir a construção participativa dessas políticas, por meio extrajudicial ou judicial, em consonância com o próprio art. 6º da Resolução.

O art. 7º ressalta a importância da territorialidade, da autonomia dos grupos e das especificidades culturais. Como já dito no art. 6º, o território é o eixo central de direitos, por meio do qual irradiam demandas e interesses. Acerca das especificidades culturais, o tema já foi debatido no comentário ao art. 4º da Resolução.

O Ministério Público deverá ter especial atenção com a autonomia dos grupos, ou seja, não se sobrepor nem os substituir, ainda que a pretexto de defendê-los. Isso requer um cuidado especial, para que o interesse defendido seja legítimo e, preferencialmente, debatido com os integrantes do grupo, antes de ser pleiteado pelo Ministério Público. Assim, busca-se evitar a armadilha daqueles que falam “em nome de minorias” pleiteando algo que não lhes é interessante ou mesmo estratégico. Por tal motivo, o § 2º afirma expressamente que toda atuação em prol de políticas públicas exige prévio diálogo com o grupo.

O rol de políticas públicas a serem defendidas pelo Ministério Público em todos os seus ramos é bastante amplo, e a Resolução exemplifica alguns: saúde, educação, acesso à água, transporte escolar, trabalho, proteção social e energia elétrica.

Por fim, o § 1º ressalta que a intervenção do membro do MP para a efetivação dos direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais não depende da “finalização do processo de regularização dos respectivos territórios”, em franco diálogo com a previsão da territorialidade, a qual independe de regularização formal. Por exemplo, uma comunidade indígena ou quilombola, cujo território ainda não foi demarcado pelos órgãos responsáveis, não pode ser privada de seus direitos fundamentais, nem seu reconhecimento como minoria protegida, sob pena de dupla violação.

Art. 8º A intervenção obrigatória do Ministério Público em processos judiciais que tratam dos interesses dos povos e comunidades tradicionais não conduz à exclusividade na representação judicial dos grupos, devendo o órgão ministerial zelar para que eles sejam citados e intimados de todos os processos que os afetem, a fim de que possam apresentar suas manifestações de forma autônoma, sob pena de nulidade.

A previsão do art. 8º vem realçar o papel singular do Ministério Público, sem que isso signifique substituição do protagonismo que cabe às comunidades. Com efeito, se, antes de 1988, vigorava o regime tutelar, em que o Estado adotava uma linha paternalista na representação de grupos como os indígenas, que eram tidos como incapazes, agora os povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais são donos de seu próprio destino, por força do art. 232 da Constituição.

Dessa forma, o papel do Ministério Público deve ser visto como o de um aliado, um defensor desses direitos (art. 129, V), mas que jamais fala como representante desses grupos. Em outras palavras, quem fala em nome dos povos e comunidades tradicionais são apenas eles mesmos, sob pena de nulidade dos atos praticados em juízo.

Nesse mesmo sentido, a Resolução CNJ nº 454/2022 foi enfática. Em primeiro lugar, ela vedou a aplicação do regime tutelar para os povos indígenas (art. 7º) e destacou que a participação do Ministério Público não supre a necessidade de manifestação do povo interessado:

Art. 7º A vedação da aplicação do regime tutelar corresponde ao conjunto de ações destinadas à participação e ao reconhecimento da capacidade processual indígena e ao dimensionamento adequado das atribuições dos órgãos e entes responsáveis por políticas indigenistas, os quais não substituem a legitimidade direta dos indígenas, suas comunidades e organizações para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses.

Parágrafo único. A atuação da Funai ou do Ministério Público Federal em causas sobre direitos indígenas

não supre a necessidade de manifestação do povo interessado.

Além disso, a resolução do CNJ estipulou a desnecessidade de constituição formal como pessoa jurídica para ingresso em juízo:

Art. 10. Para os fins desta Resolução, o ingresso em juízo de povos indígenas, suas comunidades e organizações em defesa de seus direitos e interesses independe de prévia constituição formal como pessoa jurídica.

Parágrafo único. Os povos indígenas, suas comunidades e organizações possuem autonomia para constituir advogado ou assumir a condição de assistido da Defensoria Pública nos processos de seu interesse, conforme sua cultura e organização social.

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a legitimidade ativa da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (ADPF 709) e da Confederação Nacional de Articulação dos Quilombos (ADPF 742), vai na mesma linha.

Por outro lado, deve-se ressaltar que a intervenção do Ministério Público nesses casos é obrigatória. Isso significa que o órgão deve sempre estar presente e buscar a garantia do diálogo intercultural e de outros direitos fundamentais dessas comunidades.



Art. 9º Os ramos do Ministério Público deverão, mediante prévia análise das condições estruturais de suas unidades e prévio diálogo intercultural, implementar coordenações, grupos de trabalho e núcleos destinados ao estudo, à atuação coordenada e ao aprimoramento do trabalho dos membros na atuação junto aos povos e comunidades tradicionais.

Parágrafo único. Os ramos do Ministério Público poderão organizar encontros anuais com os povos e comunidades tradicionais, nos moldes estabelecidos pela Recomendação CNMP nº 61, de 25 de julho de 2017, de forma a permitir a escuta dos grupos e estabelecer um planejamento institucional de atendimento a eles.

O artigo em comento impõe uma análise com base no que determina a Convenção 169/OIT, mais especificamente do que consta do artigo 7º e, também, da Resolução nº 147 do CNMP, que trata do planejamento estratégico no Ministério Público brasileiro.

A consulta às comunidades envolvidas é requisito fundamental para a atuação ministerial em prol dos povos e comunidades tradicionais, pois é prioritário identificar as demandas locais para, em seguida, partir para uma análise das condições estruturais da unidade que irá realizar o atendimento direto aos integrantes das comunidades. As prioridades devem ser indicadas pelas comunidades que serão atendidas, dando plena efetividade às que constam da Convenção 169/OIT. Existe aqui um inevitável ponto de convergência com o direito de participação e com o diálogo intercultural.

Superada a fase de consulta das populações envolvidas é que o Ministério Público poderá fixar metas para sua atuação finalística, quantificar investimentos a serem realizados com objetivo qualificar as unidades com estrutura física e de pessoal para o atendimento das comunidades tradicionais e povos indígenas. Por vezes os investimentos poderão ser mínimos, como no caso em que os municípios já possuem uma estrutura adequada ao atendimento da comunidade, contando até mesmo com pessoal especializado.

Importante também o trabalho em parceria com universidades locais, mediante convênios, em especial para os trabalhos na área da antropologia, pedagogia, psicologia, medicina, entre outras, que podem trazer benefícios mútuos, tanto aos alunos e instituições como às comunidades envolvidas. Esse tipo de parceria pode ser, inclusive, importante desde o início dos trabalhos de diálogo e consulta das comunidades envolvidas e, também, na estruturação dos locais de atendimento quando necessários.

A criação de grupos de trabalhos ou núcleos especializados para iniciarem um levantamento das unidades ministeriais que devem estar diretamente envolvidas no projeto é elemento fundamental para o sucesso dos trabalhos e permite que outros parceiros agreguem conhecimento adquirido em suas experiências.

Por fim, é indispensável manter o contato constante com as comunidades tradicionais e povos indígenas para a atualizar as metas estabelecidas e agregar as demandas ao planejamento estratégico da unidade do Ministério Público, como indica a Recomendação nº 61, de 25 de julho de 2017, do CNMP, que trata da realização periódica de encontros com os movimentos sociais, incluindo-se aí as comunidades tradicionais e os povos indígenas.

A realização de encontros periódicos, nos moldes dos encontros com movimentos sociais preconizados pela Recomendação nº 61/2017, é de especial valia para o acompanhamento do cumprimento da resolução e para a criação de iniciativas de atendimento.

Art. 10. A Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP criará e manterá banco de dados sobre a atuação do Ministério Público junto aos povos e comunidades tradicionais, além de divulgar periodicamente boas práticas na matéria.

A Resolução traz, em seu art. 10, uma medida que unifica as informações sobre peças e documentos produzidos no âmbito do Ministério Público brasileiro. Com isso, valoriza-se a atuação célere e integrada dos diversos órgãos do MP, além de sinalizar para a valorização de boas práticas na atuação em defesa dos povos e comunidades tradicionais.



Art. 11. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.





SIGA O CNMP NAS REDES SOCIAIS:



cnmpoficial



cnmpoficial



@cnmp_oficial



conselhodomp



conselhodomp



cnmp.mp.br



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO