



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE  
PROGRAMA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**JÚLIA DE SOUSA FARIAS RIBEIRO**

**OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA,  
LIVRE E INFORMADA: UMA ANÁLISE DE SUA APLICAÇÃO NO CASO DA  
EXPANSÃO MINERÁRIA SOBRE TERRITÓRIOS TRADICIONALMENTE  
OCUPADOS POR QUILOMBOLAS EM ORIXIMINÁ, PARÁ**

**SANTARÉM-PA  
2021**

**JÚLIA DE SOUSA FARIAS RIBEIRO**

**OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA,  
LIVRE E INFORMADA: UMA ANÁLISE DE SUA APLICAÇÃO NO CASO  
EXPANSÃO MINERÁRIA SOBRE TERRITÓRIOS TRADICIONALMENTE  
OCUPADOS POR QUILOMBOLAS EM ORIXIMINÁ, PARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Oeste do Pará, com objetivo de aprovação na disciplina Monografia Jurídica II, como parte das exigências para conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

Orientador: **Prof. Me. André Freire Azevedo**

**SANTARÉM-PA  
2021**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**  
**Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/ UFOPA**

---

R484d Ribeiro, Júlia de Sousa Farias

Os desafios para a efetivação do direito à consulta prévia, livre e informada: uma análise de sua aplicação no caso expansão minerária sobre territórios tradicionalmente ocupados por quilombolas em Oriximiná, Pará. / Júlia de Sousa Farias Ribeiro. – Santarém, 2021.

101 p.: il.

Inclui bibliografias.

Orientador: André Freire Azevedo

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Instituto de Ciências da Sociedade, Curso Bacharelado em Direito.

1. Consulta prévia. 2. Mineração. 3. Comunidades quilombolas. I. Azevedo, André Freire, *orient.* II. Título.

CDD: 23 ed. 341.24098115

---

Bibliotecária - Documentalista: Renata Ferreira – CRB/2 1440



Universidade Federal do Oeste do Pará - Ufopa  
Instituto de Ciências da Sociedade - ICS  
Programa De Ciências Jurídicas - PCJ  
Coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

**Júlia de Sousa Farias Ribeiro**

**OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA,  
LIVRE E INFORMADA: UMA ANÁLISE DE SUA APLICAÇÃO NO CASO DA  
EXPANSÃO MINERÁRIA SOBRE TERRITÓRIOS TRADICIONALMENTE  
OCUPADOS POR QUILOMBOLAS EM ORIXIMINÁ, PARÁ.**

*Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado  
em Direito com objetivo de obter aprovação na  
disciplina de TCC, e obtenção de grau de  
Bacharelado em Direito na Universidade Federal  
do oeste do Pará.*

Conceito: **10,0** (dez)

Santarém, PA, 03 de maio de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

Assinado de forma digital por  
ANDRE FREIRE  
AZEVEDO:10168755688  
Dados: 2021.05.08 08:23:49 -03'00'

**André Freire Azevedo**  
Orientador (Presidente)

**Nirson Medeiros da Silva Neto**  
Examinador

**Cíntia de Freitas Melo**  
Examinadora

**Rodrigo Magalhães de Oliveira**  
Examinador



Universidade Federal do Oeste do Pará - Ufopa  
Instituto de Ciências da Sociedade - ICS  
Programa De Ciências Jurídicas - PCJ  
Coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

## ATA DE DEFESA PÚBLICA DAS MONOGRAFIAS JURÍDICAS DO CURSO DE DIREITO

Aos três dias do mês de maio de dois mil e vinte e um, às dez horas, virtualmente, através da plataforma *Google Meet*, realizou-se a Defesa Pública da Monografia Jurídica da acadêmica **Júlia de Sousa Farias Ribeiro**, intitulada: "**Os desafios para a efetivação do direito à consulta prévia, livre e informada: uma análise de sua aplicação no caso da expansão minerária sobre territórios tradicionalmente ocupados por quilombolas em Oriximiná, Pará**", sob orientação do Professor **André Freire Azevedo** – que compôs a Banca examinadora acompanhado dos professores **Nirson Medeiros da Silva Neto**, **Rodrigo Magalhães Oliveira** e **Cíntia de Freitas Melo**. O presidente fez a abertura do trabalho com a apresentação dos componentes da banca e da discente, e atribui-se o tempo de vinte minutos para a apresentação do trabalho. Após a apresentação seguiu-se a arguição e em seguida as respostas. A comissão reuniu-se e apresentou o parecer final com a **NOTA: 10,0 (dez)**. Em seguida os membros da banca fizeram suas considerações finais passando a palavra para a discente, que efetuou seus agradecimentos. Nada mais havendo a tratar, eu, **André Freire Azevedo**, lavrei a presente ata, que após ser lida será assinada pelos membros da banca acompanhados do orientador e pela discente.

Assinado de forma digital por ANDRE  
FREIRE AZEVEDO:10168755688  
Dados: 2021.05.08 08:23:25 -03'00'

**André Freire Azevedo**  
Orientador (Presidente)

**Nirson Medeiros da Silva Neto**  
Examinador

**Cíntia de Freitas Melo**  
Examinadora

**Rodrigo Magalhães de Oliveira**  
Examinador

**Júlia de Sousa Farias Ribeiro**  
Acadêmica

A todos aqueles que, de algum modo, contribuíram para a  
chegada desse momento.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, fonte de esperança e sentido.

A minha mãe Denise e meu irmão José Arthur, pelo carinho, cuidado e paciência permanentes.

Ao meu companheiro Pedro, pela paciência desde o início da minha jornada acadêmica até a finalização desta pesquisa.

Às Comunidades Quilombolas do Alto Trombetas, com quem pude conhecer um pouco da beleza, do encanto e da força da luta pela efetivação dos seus direitos, mesmo em cenários políticos extremamente adversos.

Aos companheiros de pesquisa Soliane, Thais, Daniel, bem como outros que me acompanharam durante o período de pesquisa no Sacaca (Pepca).

Aos amigos Luísa, Lincon, Cândido, Juliana e Felipe comigo desde 2015 que, de alguma forma, estiveram presentes e contribuíram verdadeiramente para a concretização desta pesquisa.

À Professora Luciana Gonçalves de Carvalho e Erika Andrade Beser, pelo cuidado e atenção na orientação da pesquisa que embasou esta monografia e ainda por me apresentar uma nova perspectiva do Direito. Ao meu orientador, André Freire Azevedo, pela paciência e por embarcar nesse desafio junto comigo, pela disponibilidade e pelas preciosas contribuições.

Às Comunidades Quilombolas do Brasil, pelo exemplo de resistência, coragem e força na luta!

*“A lição sabemos de cor, só nos resta aprender”  
(Beto Guedes, Sol de Primavera)*



## RESUMO

O presente trabalho tem como tema o direito à consulta prévia, livre e informada e sua aplicação no caso da expansão minerária sobre territórios tradicionalmente ocupados por quilombolas no município de Oriximiná, no Estado do Pará. O objetivo é realizar um estudo de caso do conflito gerado pela disputa por esses territórios pelas comunidades citadas, frente à exploração de bauxita, analisando os desafios encontrados por elas para implementar do direito à Consulta Prévia. Através do Inquérito civil instaurado pelo Ministério Público Federal de Santarém e ainda dos dados coletados por uma pesquisa de iniciação científica realizada em 2017, busca-se analisar se no evento em questão a consulta prévia foi aplicada conforme os parâmetros internacionais e definir quais os desafios encontrados por essas comunidades para efetivação de tal direito. Desse modo, o texto divide-se em três partes: No primeiro capítulo, faz-se uma abordagem histórica das comunidades na disputa por recursos naturais na região desde a implantação da empresa Mineração Rio do Norte na década de 1970, até a formalização do conflito por meio da instauração do referido procedimento pelo Ministério Público Federal, destacando os pontos nodais da contenda; na segunda parte debate-se os conflitos surgidos a partir desses pontos nodais, construindo o embasamento jurídico necessário para a discussão do tema, salientando os pontos de conflito ou de dúvida sobre a aplicação da Consulta Prévia e a forma como a literatura, bem como a jurisprudência internacional, se colocam diante de cada uma dessas divergências. Por derradeiro, discute-se os desafios para efetivação do direito à Consulta Prévia, considerando os aspectos da regulamentação do instrumento no país e o papel da participação das comunidades por meio dos Protocolos Autônomos de Consulta. Como conclusão observa-se que mesmo com o reconhecimento desse direito pelo Estado, empresas do setor privado, organizações não Governamentais e Ministério Público, as Comunidades do Alto Trombetas não consideraram, em sua totalidade, que o processo de Consulta tenha de fato ocorrido, revelando ainda existir inúmeras dúvidas no tocante a forma de aplicação de tal direito nos casos concretos, as quais podem ser superadas pela construção e implementação dos Protocolos de Consulta.

**Palavras-Chave:** Consulta Prévia. Mineração. Comunidades Quilombolas.

## ABSTRACT

The goal of this work is to analyze the right to prior, free, and informed consultation as well as its application in the case of mining expansion over territories traditionally occupied by Quilombola communities in the municipality of Oriximiná, in the State of Pará. The aim is to conduct a case study of the conflict generated by the dispute over the territory claimed by those communities in view of the bauxite exploitation, analyzing the challenges encountered by them to implement the right to prior consultation. Through the civil inquiry initiated by the Federal Public Ministry of Santarém and the data collected by an undergraduate scientific research carried out in 2017, we investigate whether the prior consultation was applied according to international parameters in the event mentioned and define what challenges these communities face for the establishment of such right. In this way, the text is divided in three parts: the introduction where we make an historical approach to the communities in the quarrel for natural resources in the region since the implementation of the company Mineração Rio do Norte in the 1970s, until the formalization of the contend through the inquiry previously acknowledged by the Federal Public Ministry, highlighting the nodal points in the dispute; in the second part, we debate the conflicts arising from these nodal points thus building the necessary legal basis for the topic's discussion, and also highlighting the points of conflict or doubts about the application of prior consultation, and the way that literature as well as international jurisprudence face each of these divergences; finally, we discuss the challenges for the establishment of the right to prior consultation considering aspects of its regulation in the country and the role of community's participation through the autonomous consultation protocols. In conclusion, we observed that even with the right's recognition by the State, private sector companies, non-governmental organizations and the Public Ministry communities from Alto Trombetas did not consider that the consultation process has in fact occurred. Revealing there are still countless doubts regarding the application of this right in specific cases which can be overcome by the assembly and application of consultation protocols.

**Keywords:** Prior Consultation. Mining. Quilombola Communities.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Vista de Porto Trombetas.....	26
Figura 2- Vista da estrutura de carregamento de navios da MRN em Porto Trombetas .....	26
Figura 3- Base de Fiscalização do ICMBio na entrada da Reserva Biológica .....	29
Figura 4- Sobreposição Terras Quilombolas e Unidades de Conservação .....	29
Figura 5- Comunidades Quilombolas em Oriximiná .....	33
Figura 6 - Vista da Comunidade Jamari .....	34
Figura 7-: Sobreposição de Platôs aos Territórios Quilombolas.....	45

## LISTA DE SIGLAS

ARQMO- Associação de Moradores da Comunidade Remanescente de Quilombo do Município de Oriximiná

ACRQAT - Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto Trombetas II

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AIA - da Avaliação de Impacto Ambiental

ADI – Ação de Direta de Inconstitucionalidade

CADH – Convenção Americana sobre Direitos Humanos

CCR - Câmara de Coordenação e Revisão

CDRU – Concessão do Direito Real de Uso

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CooperMoura – Cooperativa de Prestação de Serviços da Comunidade Moura

CooperBoa - Cooperativa de Prestação de Serviços da Comunidade Boa Vista

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CPI-SP - Comissão Pró-Índio

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

ECQ – Estudo de Componente Quilombola

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

Fapespa – Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa

FCP - Fundação Cultural Palmares

Flona - Floresta Nacional

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC – Inquérito Civil

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação Ambiental

Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Iterpa - Instituto de Terras do Pará

LA – Licença Ambiental

LI - Licença de Instalação

LO - Licença de Operação  
LP – Licença Prévia  
MP – Ministério Público  
MPE - Ministério Público Estadual  
MPF - Ministério Público Federal  
MRN - Mineração Rio do Norte  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização não-governamental  
PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais  
PR - Procurador da República (representante do MPF)  
Rebio - Reserva Biológica  
Rima - Relatório de Impacto Ambiental  
RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação  
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
STTR- Sindicatos dos Trabalhadores Rurais  
TQ - Territórios quilombolas  
UC - Unidade de Conservação  
Ufopa - Universidade Federal do Oeste do Pará  
ZCO - Zona Central Oeste

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONFLITO: CONSTITUIÇÃO DAS COMUNIDADES E DISPUTA TERRITORIAL</b> .....	<b>20</b>
1.1 As Comunidades Quilombolas do Alto Trombetas: breve histórico de ocupação do território .....	21
1.2 As grandes mudanças do século 20: a chegada da Mineração e a implantação das Unidades de Conservação .....	24
1.3 Organizações das Comunidades Quilombolas do Alto Trombetas I e II.....	31
1.4 Os direitos territoriais e garantias constitucionais das Comunidades Quilombolas: o território como reflexo da identidade .....	37
1.5 Pontos nodais do conflito: da instauração do Inquérito Civil à realização da Consulta Prévia, Livre e Informada.....	42
<b>2 ASPECTOS JURÍDICOS DO CASO: DEBATE SOBRE OS PONTOS NODAIS DO CONFLITO</b> .....	<b>57</b>
2.1 A Consulta Prévia como instrumento de equilíbrio de poder entre Estado, empresa e comunidade tradicional.....	60
2.2 O momento certo para consultar: especificidade com relação à Audiência Pública e os critérios para definir o que afetação ao modo de vida tradicional .....	65
2.3 O cerceamento à liberdade de decidir: quando a pressão ameaça a construção do consenso comunitário.....	71
<b>3 OS CAMINHOS DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA</b> .....	<b>76</b>
3.1 A regulamentação da Consulta Prévia, Livre e Informada e seus reflexos: notas sobre a eficácia do instrumento .....	77
3.2 O papel dos Protocolos Autônomos na efetivação do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada .....	84
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>92</b>

## INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho tem como pano de fundo o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada, do qual são titulares povos indígenas e tribais<sup>1</sup>. Previsto na Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tal direito recebeu proteção jurídica nacional com sua ratificação em 20 de junho de 2002<sup>2</sup>, entrando em vigor 25 de julho de 2003<sup>3</sup>. Esse instituto jurídico assegura a esses sujeitos a livre determinação, ou seja, confere a eles o poder de decisão acerca de medidas legislativas e administrativas que afetem direta ou indiretamente seu modo de vida.

A incorporação desse direito ao sistema jurídico brasileiro está em consonância às diretrizes estabelecidas na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>4</sup>, bem como corrobora com a jurisprudência internacional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e da Organização das Nações Unidas. Nesse contexto, a presente monografia se debruçará sobre a experiência de aplicação do direito supracitado em comunidades quilombolas da região do rio Trombetas, no município de Oriximiná/PA.

O evento gerador dessa aplicação foi a expansão da atividade mineradora realizada pela empresa Mineração Rio do Norte (MRN), instalada na região desde a década de 1970, sobre áreas tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, as quais estão em processo de titulação tramitando no Instituto de Colonização de Reforma Agrária (Incra). Os territórios quilombolas que protagonizaram este caso localizam-se no curso do rio Trombetas, região oeste do estado do Pará sobrepostos, parte na Floresta Nacional Saracá-Taquera, parte na Reserva Biológica do Rio Trombetas. Organizam-se em comunidades distribuídas em dois territórios: Alto Trombetas I, constituído pelas comunidades Mãe-Cué, Tapagem, Sagrado Coração de Jesus, Paraná do Abuí e Abuí; e Alto Trombetas II, composto pelas comunidades Moura, Jamari, Curuçã, Juquirizinho, Juquiri Grande, Palhal, Nova Esperança e Último Quilombo.

---

<sup>1</sup> Apesar de o texto da Convenção nº 169 utilizar “povos tribais” adéqua-se melhor ao contexto brasileiro a expressão “comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais”.

<sup>2</sup> Decreto legislativo nº143/2002

<sup>3</sup> Decreto Executivo nº5051/2004

<sup>4</sup>A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 13 de setembro de 2007.

O objeto desta pesquisa se concentra nos desafios encontrados pelas comunidades, Estado, organizações não governamentais e pelo setor privado para efetivar o Direito à Consulta Prévia, conforme os parâmetros assentados pela OIT. Logo, este trabalho propõe-se a analisar os paralelos entre a aplicação do instituto no caso concreto e os parâmetros estabelecidos pela Convenção nº 169 da OIT, e se tais parâmetros estão sendo respeitados nos casos em que populações tradicionais sofrem impactos em seu modo de vida, ocasionadas geralmente por grandes empreendimentos.

O objetivo do trabalho é realizar um estudo de caso do conflito gerado pela disputa do território tradicionalmente pelas comunidades citadas, em processo de titulação, frente à expansão da atividade minerária, analisando os desafios encontrados por elas para implementar o direito à Consulta Prévia. A palavra implementação, nesse caso, diz respeito à efetivação do direito, o que implica na observação não apenas dos aspectos formais da letra da lei, mas também se seus efeitos foram suficientes para que as comunidades se sentissem de fato ouvidas e consideradas durante o processo. De acordo com Garzón, Yamada e Oliveira (2016), tais desafios perpassam a dificuldade encontrada pelo Estado em reconhecer povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais como sujeitos de direito, esbarrando na problemática do alcance da Consulta e ainda na falta de compreensão de quais seriam as oportunidades legítimas para aplicar essa forma de participação em processos de tomada de decisão no âmbito administrativo e legislativo.

A temática deste trabalho surgiu após um ano e meio de estudo no campo da pesquisa e extensão no então Programa de Extensão Patrimônio Cultural da Amazônia – o PEPCA<sup>5</sup> – coordenado pela professora do Programa de Antropologia e Arqueologia Luciana Gonçalves de Carvalho, onde trabalhei com conflitos socioambientais e direitos territoriais de comunidades tradicionais da Amazônia, especialmente comunidades quilombolas, sob orientação da referida professora.

Durante esse período tive a oportunidade de ser bolsista de extensão, com o plano de trabalho voltado especificamente para o levantamento de dados sobre modos de vida tradicionais e a relação com a presença de grandes projetos desenvolvimentistas na região Amazônica, bem como na iniciação científica, onde

---

<sup>5</sup> Atualmente denominado Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Sociedades Amazônicas, Cultura e Ambiente, o Sacaca, vinculado à Universidade Federal do Oeste do Pará.



conheci a fundo o caso das comunidades do Alto Trombetas e o evento da aplicação da consulta prévia.

O desenvolvimento do projeto de iniciação científica possuía o escopo de auxiliar na construção de uma tese de doutorado a qual visava discutir a questão da dimensão moral da aplicação da lei no caso do processo de consulta prévia das Comunidades do Alto Trombetas, além de compreender os sentidos que a Consulta Prévia assumiu para essas comunidades, partindo do ponto de vista dos quilombolas que vivenciaram o evento. Para tanto, atuei diretamente na análise do Inquérito Civil<sup>6</sup> (IC) instaurado pelo Ministério Público Federal (MPF), em agosto de 2012, para apurar a expansão da mineração sobre os territórios, além de discutir textos na área do Direito fazendo interface com a antropologia jurídica, seara imprescindível para discussão de conflitos socioambientais, especialmente os que envolvem aplicação do direito à Consulta Prévia.

A tese em questão, intitulada “O drama da Consulta Prévia sobre mineração em territórios quilombolas de Oriximiná, Pará” de Erika Giuliane Andrade Beser, que atuou como minha coorientadora durante a iniciação científica, discutiu a questão da consulta prévia sob o prisma específico do drama social (TURNER, 2008), e a partir desse ponto a discussão perpassa por temas como a visibilidade jurídica em contraponto a invisibilidade moral.

Nesse contexto, é importante salientar que, embora a tese supracitada e a minha monografia tratem do mesmo caso, diferem-se quanto ao procedimento de pesquisa, concentrando o foco e a situação problema sob óticas distintas do processo de consulta: enquanto minha co-orientadora assentou seu objeto e objetivos da tese a partir do conceito do drama social, este trabalho firma suas bases no aspecto jurídico da aplicação da Consulta Prévia –isto é, se, no caso em questão, o instituto foi aplicado conforme os moldes previstos na Convenção nº169 da OIT e quais foram os obstáculos encontrados para sua efetivação.

A justificativa para o desenvolvimento do presente trabalho é a posição estratégica na qual a Amazônia se encontra atualmente, no tocante à expansão de atividades econômicas e de grandes empreendimentos como agronegócio, mineração, hidrelétricas, portos entre outros que, não de forma incomum, afetam comunidades tradicionais, sejam elas indígenas, quilombolas ou ribeirinhas.

---

<sup>6</sup>O IC é um procedimento público, o qual pode ser consultado na sede do MPF, em Santarém/PA. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2012).

Pensando nisso, torna-se imprescindível o aprofundamento de pesquisas relacionadas à questão do Direito à Consulta Prévia que constitui uma das formas mais legítimas e participativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro para assegurar a essas comunidades envolvimento ativo em processos que os afetem, como é o caso dos grandes projetos.

Outro ponto que merece destaque consiste na dificuldade do Estado em concretizar o Direito à Consulta, sendo necessário reforçar o alcance da consulta, que deve possibilitar oportunidades legítimas para a efetiva participação das comunidades tradicionais nos processos de tomada de decisão tanto administrativas, quanto legislativas. Tal oportunidade deve seguir os padrões definidos pela OIT, mediante procedimentos apropriados e por meio de instituições representativas dos sujeitos interessados. A construção dos protocolos de consulta pelas próprias comunidades se apresenta como uma solução legítima para o impasse aplicação/efetividade do instituto.

Dentre os grandiosos empreendimentos na região amazônica que atingem terras tradicionalmente ocupadas, sejam previstos ou já existentes, muitos casos já foram levados à justiça para averiguar se os grupos afetados foram ouvidos de forma prévia e livre nas tomadas de decisões que circundaram a liberação de licenciamento ambiental para suas construções, dentro dos critérios que a Convenção 169 da OIT estabelece.

Esse instituto do direito internacional apresenta uma série de garantias aos povos indígenas e comunidades tradicionais, entre as quais a de serem ouvidos nos processos de implantação de projetos potencialmente geradores de impactos socioambientais e culturais nas terras em que vivem. No caso em tela, o gatilho do conflito foi justamente a negligência do direito à consulta prévia das comunidades a respeito do início dos levantamentos feitos pela MRN para exploração do platô Cruz Alta, no ano de 2012, que motivou a abertura de um Inquérito Civil no Ministério Público Federal em Santarém.

No Brasil ainda há uma ineficácia prática do Direito à Consulta Prévia que se mostra preocupante, posto se tratar de um direito humano consagrado internacionalmente. Concomitantemente, as batalhas judiciais que já se travam sob o tema demonstram as dificuldades de nosso país em efetivar este direito, em especial quando o que está em jogo é a percepção do pluralismo jurídico e da diversidade cultural, os quais acabam por ser subjugados pelo tecnicismo jurídico

conforme Liana Amin Lima da Silva (2017) “mais corresponde à ideologia da dominação, exclusão, extinção e integração dos povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais invisibilizados”. Não obstante estarmos diante de um dos direitos mais básicos e intuitivos que existem – o de ser ouvido e considerado nos processos de tomada de decisão que afetem direta ou indiretamente seu modo de ser/viver – este ainda é tido no país como novidade, sobre a qual ainda pairam muitas incertezas.

Como hipótese, observa-se que mesmo com o reconhecimento do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada pelo Estado, empresas do setor privado, Organizações Não Governamentais e Ministério Público, as Comunidades do Alto Trombetas não consideraram, em sua totalidade, que o processo de Consulta tenha de fato ocorrido, revelando ainda existir inúmeras lacunas no tocante a forma de aplicação de tal direito no caso concreto.

Ao longo deste trabalho busco exercitar uma perspectiva interdisciplinar, dialogando com teorias e conceitos do Direito e da Antropologia – dois campos de estudo que, nas últimas décadas, têm ensejado o surgimento de importantes trabalhos técnicos e acadêmicos referentes a comunidades tradicionais. Tal diálogo tem sido impulsionado pelos processos que chegam ao Judiciário referentes às controvérsias envolvendo o Direito de Consulta Prévia, Livre e Informada que, por envolverem atores sociais extremamente diversos, necessitam de um diálogo plural e não encontram respostas apenas na seara do direito.

De acordo com Roberto Kant de Lima e Bárbara Baptista (2014) a aproximação entre esses dois saberes tende a ser positiva na medida em que o uso de uma metodologia própria da Antropologia, a etnografia e o trabalho de campo, se mostram extremamente valiosos para o estudo e compreensão de fenômenos jurídicos. Assim sendo, fiz uso de autores que realçam essa aproximação ao tratar de direitos territoriais de comunidades tradicionais, especialmente as quilombolas, e o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada.

Para isso torna-se importante trazer para este trabalho a historicidade de ocupação territorial das comunidades do Trombetas, por isso trago autoras como Rosa Acevedo e Edna Castro, que realizaram um trabalho de pesquisa relevante de reconstrução da ocupação histórica do Rio Trombetas por negros fugidos do regime escravocrata, os quais posteriormente transformaram esse espaço em local de reprodução do seu modo de vida. Além de outros autores como Domenico Treccani

e Eurípdes Funes, os quais possuem pesquisas ricas acerca dos mocambos no Brasil, em especial na região do Trombetas, reforçando a relação específica de tradicionalidade entre o território e as comunidades.

Acerca da Consulta Prévia, destacam-se as discussões recentes no campo do Direito, principalmente as realizadas no Brasil por autores que vivenciam junto às comunidades tradicionais os percalços da luta pelo direito à participação, construindo trabalhos imprescindíveis a compreensão do tema, os quais colaboraram para o desenvolvimento desta pesquisa.

Para a exposição do caso, utilizei exame bibliográfico – livros, artigos, teses, dissertações e periódicos – e das legislações acerca a matéria. Ainda, a partir do estudo do caso da Consulta Prévia dos Quilombolas do Trombetas, foi utilizada a pesquisa documental, mediante análise do Inquérito Civil e de dados levantados à época em que atuei como bolsista PIBIC/Fapespa. Ressalto também a pesquisa de campo, realizada em outubro de 2017, a qual foi imprescindível para a compreensão do caso e das concepções das Comunidades acerca do processo de Consulta Prévia, bem como para conhecer a realidade local.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada na medida em que busco com este trabalho somar ao conhecimento já produzido sobre a Consulta Prévia de Comunidades Tradicionais no Oeste do Pará, visando formar uma base sólida de produção acadêmica com escopo de embasar e auxiliar futuros processos de ensejadores de aplicação do instituto que ocasionalmente virão a ocorrer na região, a qual possui rica diversidade social no tocante às Comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, constantemente ameaçados pelo avanço de grandes empreendimentos na Amazônia.

Dessa forma, o presente trabalho estrutura-se em 3 capítulos baseados nos objetivos específicos: inicialmente irei contextualizar e descrever o conflito entre as comunidades estudadas, a empresa e o Estado, destacando o cenário no qual ocorre a disputa pelo território entre os sujeitos envolvidos durante o processo de consulta, destacando o percurso histórico de ocupação territorial e organização social das Comunidades Quilombolas, bem como a consolidação da empresa mineradora na região e suas consequências para os moradores locais.

No segundo capítulo serão abordados os aspectos jurídicos referentes ao processo de Consulta Prévia das Comunidades do Alto Trombetas e os direitos a elas pertencentes abarcados na Convenção nº169 da OIT. Sabe-se que as

comunidades remanescentes de quilombos adquiriram legalmente direitos específicos enquanto grupo com o advento da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu texto o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) cujo conteúdo lhes garante a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas. Na seara internacional, a Convenção nº 169 reconheceu as comunidades tradicionais como sujeitos de direito, consagrando-se como importante instrumento na defesa de seus territórios e, por conseguinte, do seu modo de vida.

O terceiro capítulo se detém a analisar aspectos imprescindíveis da regulamentação da Consulta Prévia, Livre e Informada no Brasil a partir dos obstáculos impostos para sua implementação no processo no Alto Trombetas. Com isso, pretende-se dirimir as dúvidas sobre a real eficácia deste instrumento, se de fato é necessária a existência de regulamentação da mesma no país que a ratificou ou se é dotada de aplicabilidade imediata. Outro ponto abordado pelo capítulo é a importância dos Protocolos de Consulta na efetivação do direito a participação e consentimento de comunidades tradicionais, principalmente como garantia jurídica para assegurar tais direitos.

## **1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONFLITO: CONSTITUIÇÃO DAS COMUNIDADES E DISPUTA TERRITORIAL**

Antes de falar especificamente sobre o conflito de que trata este trabalho, é imprescindível analisar o contexto no qual a disputa pelo território e processo de Consulta Prévia se desenvolveu. A região do Rio Trombetas, rica em biodiversidade e recursos naturais, pelo que é conhecida mundialmente, abriga ao longo de seus rios, lagos e igarapés diversas comunidades quilombolas as quais ocupam esses territórios, resistindo à negligência do Estado, bem como às inúmeras tentativas de espoliação e negação de seu direito à terra.

Considerando tal cenário, este capítulo se estrutura de forma a tornar compreensível a complexidade e particularidades do caso, iniciando pelo histórico de ocupação territorial das comunidades e perpassando os impactos da instalação da empresa mineradora na década de 1970 e das Unidades de Conservação. Em seguida, faz-se uma apresentação dos aspectos gerais das Comunidades e uma breve apresentação do projeto de expansão da mineradora que ensejou a busca

pelo Direito à Consulta. Feita a contextualização, passa-se para a análise dos pontos nodais do caso em questão.

### **1.1 As Comunidades Quilombolas do Alto Trombetas: breve histórico de ocupação do território**

O processo de ocupação negra ao longo do Rio Trombetas ocorreu por volta do século 19 devido aos movimentos migratórios decorrentes de fugas do regime de escravidão ao qual os negros eram submetidos nas fazendas produtoras de cacau nas cidades de Santarém, Óbidos, Alenquer, arredores de Belém e ainda de Macapá. Através do Rio Amazonas, as populações negras foram se estabelecendo nos altos do Rio Curuá, Erepecurú e Trombetas, constituindo os mocambos do Trombetas. Tal processo de migração serviu como forma de resistência dos negros às atrocidades impostas pelo regime escravista, conforme pontua o Relatório Antropológico das Comunidades Jamari/Último Quilombo:

Os mocambos dos Trombetas constituíram-se acima das cachoeiras, a primeira dentre as quais denominada não despropositadamente de Cachoeira Porteira, que serviam de obstáculos às frequentes perseguições perpetradas pelas elites dirigentes da sociedade escravocrata [...] o símbolo da resistência à opressão histórica sofrida foi o famigerado quilombo Maravilha que, após destruído por expedição persecutória, originou outros mais acima do Rio Trombetas e de suas cachoeiras. (SILVA NETO, 2014, p.54)

O termo mocambos, de acordo com Salles (2005) utilizado na Amazônia para designar habitação, esconderijo ou couro de escravos fugidos na floresta, como também a comunidade dos negros fugidos. Segundo o autor, na Amazônia não havia distinção entre os termos mocambos e quilombos, sendo ambos utilizados para definir as comunidades formadas por escravos fugidos, embora o primeiro fosse usado com mais frequência.

Acevedo e Castro (1998) pontuam que a presença da mão de obra africana, durante os séculos 18 e 19, era de fundamental importância para a economia paraense, tendo a produção de cacau nas cidades da região influenciado diretamente o aumento populacional de negros condicionados ao regime de escravidão no estado. Não obstante, os donos de fazendas enfrentavam adversidades ocasionadas principalmente pelas constantes fugas de escravos, que

se intensificaram no século 19, levando fazendeiros e governos a financiar buscas para recapturá-los – buscas que, na maioria das vezes, não logravam êxito.

As fugas se apresentavam como uma das formas de resistência dos negros ao regime de escravidão e eram articuladas principalmente no período chuvoso, quando a navegação tornava-se mais viável devido à enchente do rio Amazonas – o que de acordo com Funes (2000) era a principal via de acesso aos rios Curuá e Trombetas. Segundo o autor, a época de cheia dos rios e da safra da castanha coincidia com o período de festas – natal e mês junino – favorecendo, assim, as fugas.

Os primeiros quilombos constituídos na região do Rio Trombetas foram os de Inferno e Cipotema, ambos destruídos em uma das violentas expedições de recaptura por volta de 1812. Farias Junior (2008) cita também o quilombo Maravilha e Campiche dentre os mais famosos e antigos estabelecidos na região; segundo o autor, as áreas de instalação dos quilombos/mocambos eram escolhidas estrategicamente, de modo a fornecer segurança e autonomia aos negros: situados em áreas mais afastadas da floresta, no alto curso do rio, onde as corredeiras se estruturavam como barreiras aos captores, as chamadas “águas bravas” (Acevedo e Castro, 1993). Do mesmo modo Salles também pontua em seu texto:

Nunca se localizavam na beira dos rios, no curso principal. Procuravam afluentes pouco procurados pelos navegadores, lugares distantes, no chamado “centro”, de preferência, campos inundáveis, ou extensos igapós, geralmente insalubres e de difícil acesso (Salles, 2005, p.100).

Um fator merecedor de destaque acerca desse período de estabelecimento dos negros no Rio Trombetas foi o contato que estes mantiveram com indígenas na região. De acordo com ECQ (CUMBUCA NORTE, 2017), os negros recebiam ajuda de indígenas sob as mais diferentes formas, que iam desde a troca de bens de consumo ao auxílio com relação às informações sobre a geografia do território. Relatos da época feitos por Barbosa Rodrigues (1875) demonstram o como essa relação transpôs barreiras, na medida em que os mocambistas, intermediados por indígenas, estabeleceram uma rede de contato com Tunayanas, bem como com indígenas de outras etnias, chegando inclusive a mocambistas do Suriname. Há ainda registros da formação de uma rede de apoio entre quilombolas

do Pará, Amazonas e Roraima com os quilombolas da Guiana e do Suriname (TRECANI, 2006).

A convivência entre negros, índios, mestiços e brancos constituiu-se, de acordo com Bezerra Neto (2001) um fator de permanência dos quilombos:

de um lado, os pobres livres viviam um universo social bastante complexo, que absorvia muitos deles como guardas de polícia, capitães-do-mato e soldados dos Comandos Militares; de outro, os mocambos agregavam escravos negros, índio homens livres criminosos, réus da justiça desertores das tropas policiais e militares (BEZERRA NETO, 2001, p. 97)

A consolidação territorial dos negros no alto Trombetas ocorre na segunda metade do século 19 com o domínio de técnicas de navegação nas cachoeiras, de manejo e exploração da floresta (CUMBUCA NORTE, 2017). A partir de então tornaram-se possíveis as trocas comerciais, as quais, segundo o trabalho de Almeida (2002, p.49), foram imprescindíveis para consolidar as fronteiras físicas, “tornando-as mais viáveis porquanto acatadas pelos segmentos sociais com que passavam a interagir”.

Antes mesmo que a Lei Áurea fosse assinada pela Princesa Isabel, Funnes (2000, p.16) afirma que o “espaço de liberdade”, anteriormente constituído acima das cachoeiras, passou a ser construído abaixo delas, ao longo do médio e alto Trombetas, tornando as comunidades parte do cenário do “rio manso”. Sua forma de organização e relação com o uso dos recursos naturais deu-se através do sistema comunal, contribuindo para o fortalecimento da unidade política e da identidade étnica e, concomitantemente, as comunidades formadas construíram através das memórias da fuga da escravidão, sistemas simbólicos bases para a reprodução social dos mocambeiros, conforme explicita o ECQ (CUMBUCA NORTE, 2017). Dessa forma, com o decurso do tempo os mocambeiros do Trombetas passaram para o que se denominou “isolamento consciente”, em que esses grupos aliaram o isolamento físico, considerada a geografia do local, ao conhecimento e técnicas adquiridas com a experiência no local, transformando “em isolamento consciente, fazendo deles uma comunidade de intercâmbio que age efetivamente na defesa de interesses e de uma vida comuns” (O’Dwyer e Carvalho, 2002, p. 205).

Cabe ressaltar que o termo quilombos, nos dias atuais, auxilia na compreensão da trajetória dos negros até a formação de sua identidade coletiva. O



uso do termo, inicialmente, deu-se como sinônimo de resistência e autoafirmação do grupo perante o regime de escravidão, sendo posteriormente ressignificado pelo ordenamento jurídico brasileiro e utilizado em processos de regularização fundiária de identificação e demarcação de comunidades denominadas remanescentes de quilombo. Desse modo, com o advento do século 20, a luta pelo território adquiriu outros moldes com a privatização dos castanhais, mantidos sob poder de famílias da elite regional de Óbidos e Oriximiná, as quais submeteram os quilombolas ao sistema de aviação para exploração de atividade extrativista, responsável pelo enriquecimento de tais famílias (ACEVEDO e CASTRO, 1998).

Na década de 1970 e 1980 as comunidades presenciaram a chegada de grandes empresas – a Eletronorte e a Mineração Rio do Norte – e de duas Unidades de Conservação: uma de Proteção Integral – uma Reserva Biológica e outra de Uso Sustentável – a Floresta Nacional de Saracá-Taquera. Os impactos causados por esses eventos no território tradicionalmente ocupado pelos Quilombolas foram intensos, na medida em que foram responsáveis por restrições de acesso e uso desses territórios e seus recursos naturais, além de terem ocasionado a expulsão de famílias que viviam na região. Com o estabelecimento da empresa, houve crescente degradação ambiental decorrente, sobretudo, da supressão de áreas para exploração de recursos naturais em grande escala, e ainda de alterações socioculturais relevantes.

## **1.2 As grandes mudanças do século 20: a chegada da Mineração e a implantação das Unidades de Conservação**

No contexto de projetos desenvolvimentistas previstos para a Amazônia na década de 1970, a Mineração Rio do Norte iniciou suas atividades de extração da bauxita em Oriximiná/PA no ano de 1979, trazendo consigo impactos sociais e ambientais que alteraram profundamente a configuração do local e o dia a dia da população nos arredores do empreendimento, principalmente das Comunidades Quilombolas. A empresa deu início às primeiras atividades exploratórias envolvendo pesquisa mineral ainda no ano de 1969, verificando áreas suscetíveis de implantação de platôs para exploração de bauxita.

Formada pela união de capital nacional e estrangeiro, a MRN foi inicialmente constituída por oito empresas comandada pela então estatal Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e pela estrangeira Aluminium Company of Canada (ALCAN), responsável pela descoberta das jazidas de bauxita na região do Rio Trombetas em 1971. As ações da empresa hoje se dividem entre oito acionistas: Alcoa (AWA Brasil), Alcoa (World Alumina), Alcoa (Alumínio S.A.), CBA, Hydro, Rio Tinto, South 32 e Vale, sendo esta última a detentora de 40% das ações.

De acordo com a pesquisa feita por Wanderley (2004) a implantação do projeto minerador na região, a exemplo de tantos outros realizados na Amazônia na mesma época, possuía ações pautadas no mito do vazio demográfico e em políticas integracionistas, movidas principalmente pelo receio do governo autoritário de perder os territórios da região norte. Dessa forma, o autor destaca que essas ações se sustentavam em duas vertentes ideológicas:

A primeira pretendia reafirmar a nacionalidade brasileira no território amazônico, ou seja, ressaltar o sentimento de nação que resultaria numa maior coesão e legitimidade do Estado. Para isso, era preciso conectar o norte ao sul do país por meio de grandes redes de comunicação (rodovias, redes de energia elétrica e telecomunicações), além de ocupar demográfica e economicamente o território. A segunda vertente estava associada à realização de um destino manifesto, tornar o Brasil uma grande potência mundial. Sendo assim, o objetivo encontrava-se em desenvolver a economia nacional, principalmente em direção à fronteira de expansão capitalista - a Amazônia, a qualquer preço, sem se preocupar com as mazelas sociais e ambientais resultantes. (WANDERLEY, 2004, p.2).

Nesse cenário, em 1976, a empresa construiu Porto Trombetas com escopo de instalar sua sede administrativa e servir de base para operários e terceirizados que trabalhariam no local, bem como para as operações de lavra em extensões de terra ao longo do rio Trombetas, integrando-se como distrito do município de Oriximiná/PA, todavia sob administração da empresa.

**Figura 1- Vista de Porto Trombetas**



Fonte: INRC Quilombos Oriximiná. Nazareth, Alexandre. Porto Trombetas, Oriximiná – PA. 20/04/2013.

**Figura 2- Vista da estrutura de carregamento de navios da MRN em Porto Trombetas**



Fonte: Amazônia Real/Patrícia Monteiro

Assim, a *Company town*<sup>7</sup> da MRN foi instalada na floresta amazônica e em meio às Comunidades Quilombolas que já ocupavam tradicionalmente o território há pelo menos um século, alterando a dinâmica e configuração do local principalmente no tocante à chegada de novos sujeitos àquela área, tais como Estado, empresas, grupos sociais, instituições políticas e religiosas, Organizações

---

<sup>7</sup>Cidades exclusivas das empresas construídas para moradia apenas de seus funcionários da e suas prestadoras de serviços.

Não-Governamentais, e Universidades dentre outros. No entanto, cabe ressaltar que no local já se registrava a presença de órgãos como IBDF, Inbra além de empresas multinacionais como ALCOA, Grupo Ludwig, Andrade Gutierrez, Eletronorte (WANDERLEY, 2008). Esse processo de institucionalização foi definido pelo autor como um movimento iniciado com a chegada e implantação da MRN que trouxe consigo além de projetos de desenvolvimento regional, as duas Unidades de Conservação (UC) que estão sobrepostas ao território ocupado pelas Comunidades estudadas, introduzindo na cadeia de relações local atores e instituições.

Através da “normatização” dos territórios grandes empresas mineradoras conseguem definir limites das ações quanto ao uso e finalidade do espaço, de modo a assegurar a reprodução de suas atividades e, concomitantemente, passa a restringir o acesso das comunidades locais com regras e normas sobre o uso e função do território. A institucionalização se materializa, assim, de diversas formas dentre as quais se cita as propriedades privadas, unidades de conservação da natureza, terras indígenas, territórios quilombolas, assentamentos rurais, parques industriais, áreas de lavra, constituindo uma nova ordem espacial. (SANTOS, 1996)

Os ideais da década de 1970, como o mito do vazio demográfico e da integração de povos indígenas e tradicionais como um passo dado rumo ao progresso implementadas a todo custo pelo governo ditatorial também marcaram presença no processo de instalação na MRN. Através dessa ótica, a empresa legitimou, pelo menos sob os aspectos formais, a expansão sobre os territórios tradicionais se valendo da invisibilização destes, impulsionando seu processo de territorialização – que, de acordo com Wanderley “desconsidera os usos e até mesmo a existência dos habitantes locais, apropriando-se dos espaços, considerando-os juridicamente “vazios”, ou, no termo correto, devolutos “(2008, p.19).

E assim ocorreu um dos processos de expropriação das terras quilombolas promovidos pela chegada da MRN ao Vale do Trombetas, com supressão do direito à terra, bem como ao uso de seus recursos naturais, os quais foram normatizados, dificultando de grande parte da população quilombola. As áreas ocupadas pela mineradora para a instalação de Porto Trombetas e também para os platôs e as respectivas minas, outrora utilizados pelas Comunidades para a extração de castanhas, foram restringidas, assim como outros espaços:

A MRN só permite pessoas devidamente autorizadas circularem dentro da vila. É reservado um espaço bem próximo ao porto onde os quilombolas realizam uma pequena feira livre para venda de seus produtos; no mais, os quilombolas não têm acesso a nenhum serviço prestado dentro da Vila do Trombetas sem permissão. A MRN procurou legitimar sua expansão territorial autoritária sobre o espaço habitado e utilizado pelos quilombolas, principalmente, através da promoção de um discurso que justifica o direito de exploração pelo pioneirismo com relação em sua chegada à região e ocupação das áreas (SILVEIRA, 2014, p.50).

A intensificação da exploração minerária promovida pela MRN ensejou, nos anos subsequentes, a criação de Unidades de Conservação apoiadas em discursos preservacionistas defendidas pelo Estado, mas também pela empresa mineradora. Criada em 21 de setembro de 1979, através do Decreto Federal nº 84.018, a Reserva Biológica do Rio Trombetas (Rebio) segue o modelo preservacionista cuja principal característica consiste na incompatibilidade com ocupações humanas nas áreas em que incide, em conformidade com a Lei nº 9.985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). Nas UCs de Proteção Integral é necessária a remoção das populações habitantes em seus limites.

Observa-se que, a exemplo do processo de implantação da MRN, a Rebio foi instalada de maneira semelhante, desconsiderando a presença das Comunidades ali existentes e com sua área sobreposta aos territórios tradicionais, sem que fossem consultadas e/ou informadas a respeito. Ademais, com as UCs os quilombolas sofreram restrições de uso dos recursos naturais ali existentes, encontrando, em um primeiro momento, dificuldades em utilizar no local seus instrumentos de caça e de pesca, atividades estas que outrora integravam o seu cotidiano e alimentação, além das de colheita nos castanhais. No entanto, mesmo com essas restrições algumas comunidades resistiram em se manter nesses espaços, lutando pela titulação de seus territórios.

Embora a coleta de castanhas tenha sido liberada, posteriormente, na REBIO, após um acordo entre a Associação de Moradores da Comunidade Remanescente de Quilombo do Município de Oriximiná (ARQMO), Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP) e a direção do Ibama, permitindo a colheita da castanha, os quilombolas encontram restrições em de dar continuidade a suas ações diárias, como praticar a caça ou a pesca como meios de sustento (FARIAS JUNIOR, 2008).

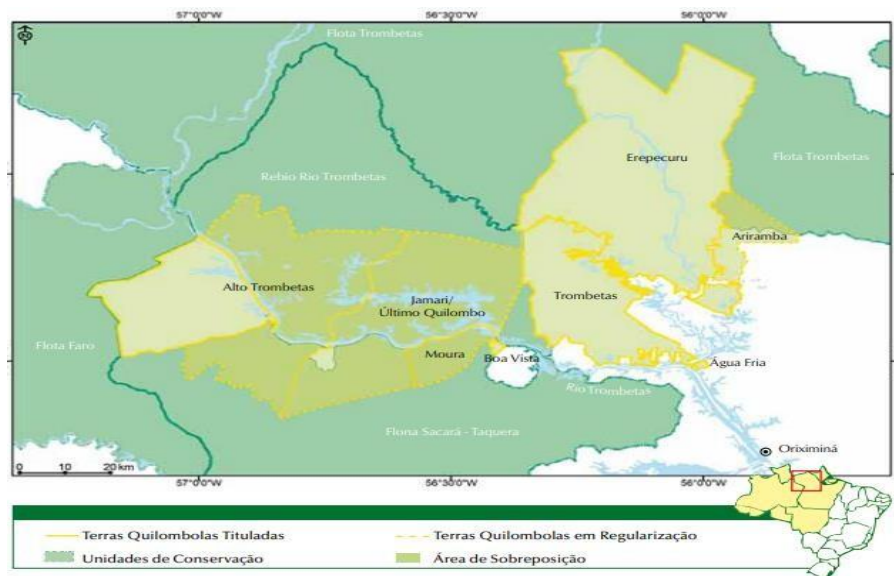
Já em 1989, um ano depois de a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trazer em seu texto as inovações referentes ao reconhecimento do Direito à Propriedade dos territórios ocupados por Comunidades Quilombolas a ainda atribuir ao Estado o dever de emitir-lhes os respectivos títulos, foi instituída a segunda Unidade de Conservação sobreposta aos territórios ocupados pelos descendentes dos mocambos do Trombetas. Assim, implantou-se a Floresta Nacional (FLONA) Saracá-Taquera, que, apesar de ser de Uso Sustentável - cujo regime é mais flexível que a Rebio, uma vez que admite a presença de humana –, também estabeleceu diversas restrições de uso da área, outrora não existentes, dificultando o acesso das Comunidades aos recursos naturais.

**Figura 3- Base de Fiscalização do ICMBio na entrada da Reserva Biológica**



Fonte: Acervo da Autora, outubro de 2017.

**Figura 4- Sobreposição Terras Quilombolas e Unidades de Conservação.**



Fonte: Comissão Pró-Índio, 2014.

De acordo com Wanderley (2008), a distribuição espacial de UCs sobre territórios nacionais não ocorre de forma aleatória. Isto porque, na Amazônia a proteção de algumas áreas obedece a estratégias desenvolvidas por grandes empresas mineradoras ao redor do empreendimento, visando preservar os recursos naturais nela existentes e, dessa forma, impossibilitar a chegada de novas empresas, bem como controlar dinâmicas populacionais no território.

Esses novos limites integram o processo planejado de reordenamento territorial promovido pelo Estado e por grandes corporações de mineração na região dos megaprojetos de desenvolvimento. Neste processo os gestores das áreas de preservação encontram-se dependentes das mineradoras, no que se refere aos apoios financeiros, de infra-estrutura e de logística operacional, comprovando o forte poder de influência exercido pela empresa na gestão e no controle desses territórios (WANDERLEY, 2008, p. 45)

Dessa forma, materializa-se uns dos processos de institucionalização de territórios com escopo de exercer controle social deste, assim como das pessoas que nele residem, no caso em questão as Comunidades Quilombolas do Trombetas. Há então um conflito por recursos naturais apoiados por dois discursos distintos e com significações distintas (ACSERALD, 2004): um de caráter social e outro tendendo ao discurso preservacionista.

Um ponto importante e contraditório com relação à real finalidade dessas UCs é o fato de terem sido emitidas concessões de lavra em áreas da Flona Saracá-Taquera, em data anterior a sua criação, em nome de empresas mineradoras que, posteriormente, integraram a MRN. Sabe-se ainda que jazidas de bauxita eram exploradas na área desde a década de 1970, transformando a Flona Saracá-Taquera uma exceção no âmbito da legislação adotada após o Snuc, a qual não admite a exploração minerária em florestas nacionais (BESER, 2018).

Assim, o ato normativo que instituiu a Flona previa a possibilidade da atividade minerária em seu interior. No entanto, conforme destaca Lima (2006) toda e qualquer atividade desse gênero é imprescindível autorização ou concessão do órgão ambiental responsável pela sua gestão, no caso em tela, o Ibama. Nesse sentido, o artigo 17º da Lei 7805/89 prevê: “A realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre”.

Sua regulamentação foi instituída em 2004, quando o Ibama editou a Instrução Normativa nº 31 de 27/05/2004, que prevê em seu artigo 4º:

Art.4º A concessão de autorização para supressão de vegetação para pesquisa ou lavra mineral só poderá ser permitida nas Florestas Nacionais onde a Lavra foi concedida anteriormente à criação da Unidade de Conservação e dependerá de autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, mediante a apresentação dos documentos citados no Anexo I.

Outra problemática gerada pela sobreposição das UC aos territórios é o entrave ao andamento do processo de titulação, o qual se estende desde 2004, uma vez que é necessária a anulação ou redefinição dos limites das Unidades de Conservação pelo Congresso Nacional. Em paralelo à luta pela titulação, há a resistência das Comunidades do Trombetas à expansão da atividade minerária na região, que diminui as áreas disponíveis para seu uso coletivo, além de restringir o acesso a elas, em virtude da degradação por ela causada.

### **1.3 Organizações das Comunidades Quilombolas do Alto Trombetas I e II**



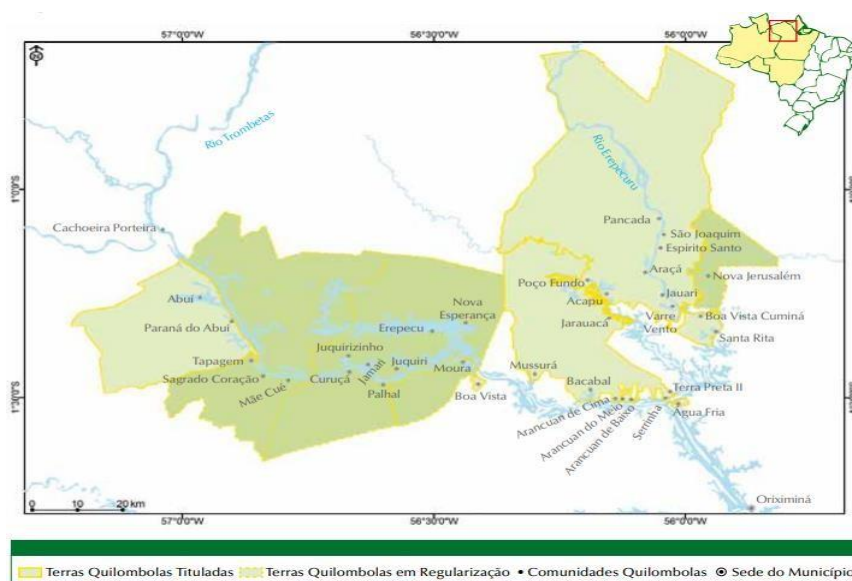
Os dados apresentados neste tópico foram retirados, em sua maioria, do relatório técnico sobre os territórios estudados neste trabalho. Denominado Estudo de Componente Quilombola (ECQ), esse documento foi elaborado como peça técnica obrigatória para o processo de Licenciamento Ambiental (LA) do projeto de expansão da atividade de mineração pretendida pela empresa. O referido estudo foi realizado em 2017 com o escopo de demonstrar dados socioculturais sobre as comunidades localizadas nos arredores das atividades do empreendimento promovido pela MRN.

O ECQ (CUMBUCA NORTE, 2017) apresentou análises de estudos referentes à mitigação e controle de impactos socioambientais decorrentes das ações da mineração na região ocupada pelos quilombolas. Outras fontes importantes são os Relatórios Antropológicos das Comunidades Jamari/Último Quilombo e da Comunidade Moura os quais compõe o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) das Comunidades para regularização fundiária do Incra. Dessa forma, abordarei os aspectos dos territórios estudados, destacando informações acerca da localização, políticas públicas, organização política das comunidades, situação fundiária, além de aspectos da tradicionalidade do modo de vida das Comunidades nas quais residem cerca de 430 famílias: 180 no Alto Trombetas I e 250 no Alto Trombetas II.

Os TQs em questão localizam-se no curso do rio Trombetas, no município de Oriximiná/PA, na região oeste do estado, local onde também incide a Floresta Nacional Saracá-Taquera e Reserva Biológica do Rio Trombetas. O município de Oriximiná, de acordo com dados do sítio eletrônico do IBGE, possui área de 107.613,838 km<sup>2</sup> de extensão e conta com uma população estimada em 73.096 pessoas, dentre as quais cerca de 10 mil são remanescentes de quilombos distribuídas ao longo dos territórios Água Fria, Alta Trombetas I e II, Ariramba, Cachoeira Porteira, Erepecuru, Trombetas e Boa Vista – o primeiro território titulado no Brasil após a CF/88(ANDRADE, 2015).

As comunidades dispõem-se em dois territórios: Alto Trombetas I, constituído pelas comunidades Mãe-Cué, Tapagem, Sagrado Coração de Jesus, Paraná do Abuí e Abuí; e Alto Trombetas II, composto pelas comunidades: Moura, Jamari, Curuçá, Juquirizinho, Juquiri Grande, Palhal, Nova Esperança e Último Quilombo.

**Figura 5- Comunidades Quilombolas em Oriximiná.**



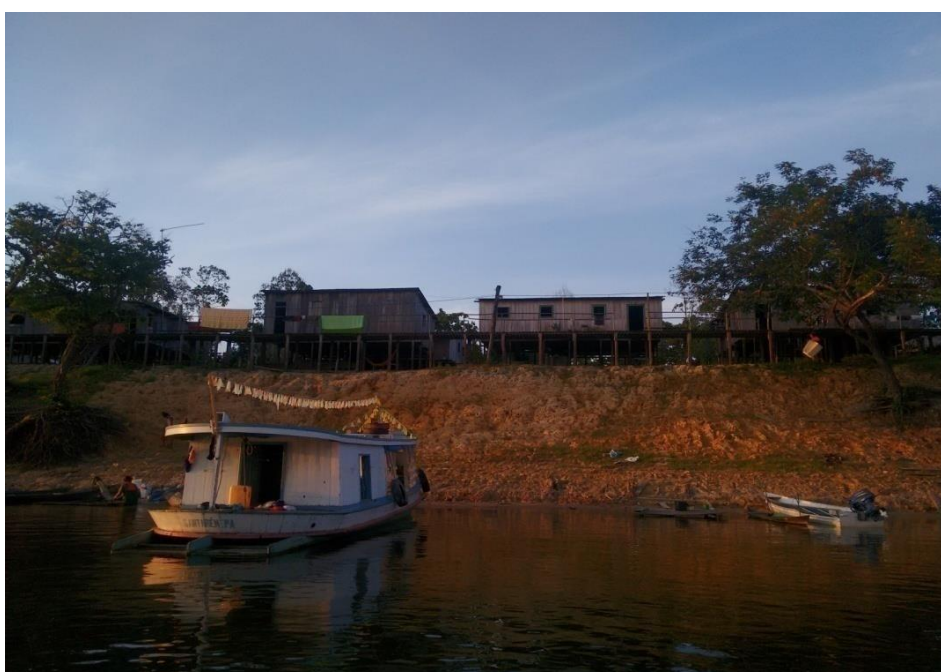
Fonte: Comissão Pró-Índio, 2014

Devido às suas localizações, preferencialmente nas margens dos rios, lagos e igarapés constituídos Trombetas, Erepecuru, Cuminá, Acapu e seus tributários, os quilombos possuem o acesso por meio fluvial, em embarcações de diferentes tipos e tamanhos, conforme a localidade. De acordo com o ECQ (CUMBUCA NORTE, 2017), para a maioria delas não há barcos regulares de linha, mas em quase toda comunidade há barcos para uso da comunidade. Ainda de acordo com o documento, o local possui rica biodiversidade em suas áreas preservadas, sendo rio Trombetas um importante elemento para as Comunidades locais seja para integração e a subsistência, seja para preservação da memória coletiva e das narrativas sobre a ocupação dos seus territórios.

As Comunidades da região de Oriximiná possuem forte organização política, sendo representadas por associações distintas e bastante atuantes na luta por direitos territoriais. No Alto Trombetas I, a representação formal é feita pela Associação Mãe Domingas; no Alto Trombetas II, pela Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Alto Trombetas (ACRQAT). Ambas as entidades são filiadas à Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná (Arqmo), considerada pelos quilombolas como uma “associação-mãe”, com forte atuação na conquista da titulação do Território Boa Vista em 1995, situado próximo às Comunidades estudadas.

De modo geral, as residências das famílias são simples, constituídas de madeira e palha, mas em algumas Comunidades é possível encontrar construções destinadas à moradia em alvenaria. Destaca-se que as residências – sejam as de palha e madeira, sejam as de alvenaria – possuem casas de farinha, feitas de madeira, sem paredes e com cobertura de palha, que, conforme é destacado no ECQ (CUMBUCA NORTE, 2017), são espaços de uso coletivo, importantes para a socialização, que atendem a membros de famílias grandes.

**Figura 6 - Vista da Comunidade Jamari**



Fonte: Acervo da Autora, outubro de 2017

Há certa carência de políticas públicas comum aos dois territórios. Consome-se água diretamente do rio e não há saneamento básico, com sanitários cavados no chão, em construções separadas da residência principal. Como não há energia elétrica, todas as Comunidades possuem motor a óleo diesel ligado, principalmente algumas horas durante a noite. De acordo com o Relatório Antropológico das Comunidades Jamari/Ultimo Quilombo, o acesso a políticas públicas como as de habitação, assistência social e incentivo à agricultura familiar e extrativismo sustentável por quilombolas cujas residências se encontram no interior das Unidades de Conservação é comumente indeferido, principalmente para as famílias residentes em áreas da Rebio do Trombetas:

As unidades familiares residentes na REBIO, exatamente pelo fato de estarem domiciliadas em uma unidade de conservação juridicamente incompatível com a presença humana, possuem um verdadeiro abismo burocrático-legal que as separa da maioria das políticas públicas de caráter infraestrutural e social, especialmente as federais, não podendo acessar os benefícios de programas governamentais como o Minha Casa Minha Vida, Luz Para Todos, PRONAF, Bolsa Verde, entre outros, em razão da vedação legal que proíbe a ocupação humana e, por consequência, a produção agroextrativista no interior de uma REBIO – daí o fato (não somente cultural, mas também político) de a quase totalidade das casas ali existentes ser ainda de madeira e coberta, não raramente, apenas com palha, além de que poucas áreas são aproveitadas para a agricultura(SILVA NETO, 2014, p.47).

As Comunidades incidentes na área da Flona Saracá-Taquera, segundo o referido relatório, apesar da situação socioeconômica semelhante, acessam com mais facilidade as referidas políticas sociais, podendo construir casas de alvenaria com subsidio governamental, além de serem beneficiadas com bolsas e incentivos à produção agrícola familiar e extrativista sustentável, ofertados não somente pelo governo, mas também pela MRN, como medida de compensação pelos impactos socioambientais ocasionados pela atividade mineradora.

A questão fundiária dos territórios é um ponto bastante relevante na análise do caso e possui reflexos diretos no processo de Consulta Prévia das Comunidades estudadas. Isto porque, além das dificuldades enfrentadas pela constante expansão da atividade mineradora, os processos de titulação de parte do território Alto Trombetas I e da totalidade do Alto Trombetas II restam pendentes no Incra desde o ano de 2004, tornando a disputa pelo território ainda mais complexa.

De acordo com Lúcia de Andrade (2015), no ano subsequente à promulgação da Constituição de 1988 e, por conseguinte, do artigo 68 do ADCT iniciou a luta dos Quilombolas do Oriximiná pela efetividade do seu direito à propriedade nos termos do supracitado artigo, resultando na criação da Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná, a ARQMO, em julho de 1989. Tal mobilização foi importante para a conquista do primeiro título em 1995 (Terra Quilombola Boa Vista), seguido de titulações em 1996 (Terra Quilombola Água Fria), 1997 (Terra Quilombola Trombetas), 1998/2000 (Terra Quilombola Erepecuru).

Em 2003 uma parte do Território Quilombola do Alto Trombetas I, com 79.095,5912 hectares foi titulada pelo Instituto de Terras do Pará (Iterpa) e

posteriormente o título foi retificado, em 17/12/2010, sob responsabilidade da Associação Mãe Domingas, que representa essas comunidades. Apesar disso, os quilombolas ainda aguardam a titulação de 161.719,4276 hectares restantes do seu território no processo nº 54100.002189/2004-16, o qual tramita no Incra.

As Comunidades do Território Alto Trombetas II, por sua vez, ainda não possuem nenhuma área do território pleiteado titulada e aguardam o processo nº54501.001765/2014-59, também tramitando no Incra. Inicialmente, elas pleiteavam os territórios em processos diferentes: um correspondente ao Território Jamari/Ultimo Quilombo, constituído pelas Comunidades Palhal, Juquiri Grande, Juquirizinho, Curuçá e Nova Esperança, além das duas que dão nome ao território; e outro relacionado ao Território Moura. Após a finalização dos Relatórios Antropológicos e outros estudos técnicos que compõem o RTID (INCRA, 2017a; INCRA, 2017b), as oito comunidades, em consenso, solicitaram adequação dos processos de regularização fundiária para que, juntas, constituíssem um único território, denominado Alto Trombetas II (CUMBUCA NORTE, 2017).

Em 2013, devido à morosidade do processo de titulação o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública requerendo que União e Incra fossem obrigados a dar continuidade bem como concluir a regularização das terras quilombolas – objetivando, assim, assegurar a titulação demandada pelas 13 comunidades. Dois anos depois o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em Santarém, determinou prazo de dois anos para que União, Incra e ICMBio concluíssem o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas do Alto Trombetas.

Após recurso dos órgãos condenados, a Justiça Federal confirmou, em 2017, a sentença que os obrigava a concluir a processo de titulação das comunidades. A decisão manteve, inclusive, a condenação ao pagamento dano moral coletivo, posto que a demora do processo de titulação da área quilombola inviabiliza aplicação de políticas públicas, como saúde e educação, já que a própria União condiciona tais direitos ao reconhecimento territorial. No mesmo ano, também foram publicados no Diário Oficial da União os Relatórios de Identificação (RTID) do Alto Trombetas I e II, importante documento que reconhece o Direito dos quilombolas à terra sobreposta à Rebio do Rio Trombetas.

Em 17 de julho de 2018, o Incra publica as Portarias de reconhecimento e declaração dos Territórios Alto Trombetas I e Alto Trombetas II, o que, apesar de não finalizar o processo, é um grande passo rumo à demarcação de suas terras. De acordo com a Portaria, de regularização fundiária ocorrerá por meio de contrato de concessão de direito real de uso<sup>8</sup> (CDRU) a ser emitido pelo ICMBio, tendo como intervenientes o Incra e Fundação Cultural Palmares, da área correspondente à porção do Território Quilombola sobreposto à Floresta Nacional de Saracá-Taquera.

A publicação da Portaria não põe fim, contudo, às tratativas referentes à definição final da área do TQ a ser regularizado em sobreposição à Reserva Biológica do Rio Trombetas, devendo tal assunto ser definido em acordo entre as Comunidades e órgãos gestores das Unidades de Conservação. Destaca-se que as negociações nessa fase contaram com a participação dos quilombolas, através das associações que os representam, não se restringindo ICMBio, Incra, Ministério do Meio Ambiente e Fundação Cultural Palmares.

#### **1.4 Os direitos territoriais e garantias constitucionais das Comunidades Quilombolas: o território como reflexo da identidade**

A Constituição Federal de 1988 trouxe, com sua promulgação, inúmeras novidades no campo dos Direitos Territoriais das Comunidades Remanescentes de Quilombos, elencados no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e também nos artigos 215 e 216 da Lei Maior. A inclusão desses dispositivos no ordenamento jurídico brasileiro surge como forma de reparação à população negra, cujos descendentes sofreram por séculos com a escravidão, garantindo o direito à propriedade e conferindo ao Estado a obrigação da titulação.

De acordo com Solazzi e Wolkmer (2016), tais disposições constitucionais viabilizaram o surgimento de legislações posteriores, as quais trouxeram à baila um novo conjunto de direitos baseados no pluralismo e centrados no (auto) reconhecimento de sua situação histórica, política, social, geográfica e econômica

---

<sup>8</sup> De acordo com Hely Lopes Meirelles (2018), a Concessão do Direito Real de Uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

“admitindo-se a exploração e a expropriação de forças desses grupos sociais que, em resistência e luta, passaram a (re)significar suas condições e os modos de vida” (SOLAZZI E WOLKMER, 2016, p. 35).

Assim, o artigo 68 do ADCT foi regulamentado pelo Decreto n. 4.887/2003, responsável pela revogação do Decreto n. 3.912/2001, definindo em seu texto a conceituação dos remanescentes das comunidades de quilombo, definição do que são as terras ocupadas e dos critérios de territorialidade, o tratamento especial que deve ser dispensado aos quilombolas para a realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura, além de apontar sobre a gratuidade dos registros dos títulos. Em seu art. 2º define:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, [...] os grupos étnico-raciais segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (BRASIL, 2003).

Neste trecho destaca-se o critério da autoatribuição ou autodefinição, segundo o qual as próprias comunidades são livres para se autodefinirem enquanto quilombolas, sendo este o único critério estabelecido no Decreto nº4887/2003 para a identificá-los. Do mesmo modo, assegura a Convenção nº 169: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”, pertencendo, assim, à Comunidade a decisão de autoafirmar sua identidade étnica.

Não obstante, o caminho para esse novo contexto jurídico de reconhecimento das Comunidades Quilombolas passou por diversos percalços até a publicação de regulamentação vigente atualmente. Isso porque o Estado brasileiro, através da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, e da Medida Provisória 2.216-37/2000 incumbiu, inicialmente, a FCP, a responsabilidade do reconhecimento, delimitação e demarcação das terras quilombolas passíveis de demarcação. A partir de 2001, com o advento do Decreto nº 3912, houve a tentativa de inclusão de um marco temporal, em seu artigo 1º, parágrafo único, incisos I e II, como critério para o reconhecimento de territórios quilombolas, limitando-se a reconhecer como tal apenas as comunidades que já ocupavam ou permaneceram ocupando os territórios requeridos na data da promulgação da CF/88, ou seja, em 5 de outubro de 1988.

A tentativa de dificultar ou até mesmo restringir o acesso dos quilombolas ao território foi reforçada, posteriormente, na Ação de Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº3239/2004 proposta pelo Partido da Frente Liberal, atualmente conhecido como Democratas, pedindo entre outras coisas, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, uma vez que o referido diploma legal prevê “indevidamente a realização de desapropriação pelo Incra das áreas que supostamente estejam em domínio particular para transferi-las aos remanescentes das comunidades dos quilombos”; e que “[...] a desapropriação é inconstitucional” (PFL, 2004, p.465). Caso a ação fosse julgada procedente, haveria um grande retrocesso no tocante aos direitos e reconhecimento das Comunidades Quilombolas, uma vez que representaria a adoção do marco temporal e ainda ameaçaria os processos de titulação concluídos e, principalmente, os que ainda estavam em curso como o caso dos TQs Alto Trombetas I e Alto Trombetas II.

A partir da entrada em vigor da Convenção nº169 da OIT, ao final dos anos 1980, trazendo consigo concepções pautadas na pluriétnicidade com intento de fazer valer os anseios de populações tradicionais – que em diversos países afetados pelo colonialismo, não usufruíam de direitos fundamentais–, houve a possibilidade, pelo menos formalmente, de tais minorias assumirem seus modos de vida e desenvolvimento, fortificando sua identidade tradicional. Ocorre que, passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal, muitos obstáculos ainda persistem para que populações remanescentes de quilombos consigam ter garantido o direito ao território, nos moldes previstos no artigo 68 do ADCT, decorrentes do sucateamento da estrutura do Incra que ocasiona morosidade no procedimento de titulação.

Para a melhor dimensionar o tema, faz-se necessário definir o significado do termo “Quilombo”, o qual vai muito além da definição jurídico-formal a que estamos acostumados. De acordo com Alfredo Wagner Berno de Almeida (2011, p.42), a partir da promulgação da CF/88, um século após a abolição da escravatura no Brasil, os legisladores mantiveram, a certo modo, a conceituação utilizada nos séculos anteriores, segundo a qual quilombo representava a mera “sobrevivência” de um estado de “negro fugido” das fazendas, em moldes coloniais.

Já para os negros, que antes de 1988 integravam grupos camponeses em luta pela reforma agrária, a interpretação dada ao termo quilombo se traduz no reconhecimento formal do modo de possuir as terras que ocupam durante séculos,



em contrapartida ao texto legal, que nos apresenta uma noção residual de quilombo ou “remanescente” como algo preso ao passado. No entanto, o autor acima citado assevera que, apesar dos resquícios do pensamento jurídico colonial para estigmatizar negativamente o “ser quilombola”, o efeito produzido com o art. 68 do ADCT foi o inverso, uma vez que fortificou o sentimento de identidade:

Nesta ordem, pode-se dizer que: o Art. 68 resulta por abolir realmente o estigma e não magicamente. Trata-se de uma inversão simbólica dos sinais, que conduz a uma redefinição do significado, a uma re-conceituação, que tem como ponto de partida a autodefinição e as práticas dos próprios interessados ou daqueles que potencialmente podem ser contemplados pela aplicação da lei reparadora de danos históricos. A lei exige que alguém se proclame “remanescente”, só que o processo de afirmação étnica historicamente não passa pelo resíduo, pela sobra ou “pelo que foi e não é mais”, senão pelo que de fato é pelo que efetivamente é e é vivido como tal. (ALMEIDA, 2011, p.44)

Nesse sentido, Solazzi e Wolkmer (2016) defendem que esses dispositivos legais referentes à etnicidade quilombola devem ir além do contexto jurídico/formal, se adequando à ideia do sujeito coletivo de direitos, titular e possuidor de direitos fundamentais, os quais devem ser efetivados, garantindo, principalmente, os direitos territoriais indispensáveis para reprodução dos seus modos de fazer e viver e preservando, assim, sua identidade enquanto grupo.

Do mesmo modo, a antropóloga Ilka Boaventura Leite (2012) faz uma abordagem acerca do conceito jurídico-político de Quilombo, o qual passou por diversas ressignificações até a construção da definição incluída na Constituição Federal de 1988. De acordo com a autora, desde a abolição até a promulgação do texto constitucional os quilombos estiveram relacionados à luta contra o racismo, mas também às políticas de reconhecimento da população afro-brasileira, principalmente no que tange o direito ao território, uma das reivindicações feitas pelos movimentos negros durante a Assembleia Constituinte. Assim, Ilka defende que a ressemantização do quilombo traduz princípios de cidadania e de liberdade negados a essa população ao longo de séculos de escravidão, construídos de forma a compensar a opressão sofrida e incluídos nos dispositivos legais:

a) quilombo como direito à terra, na condição de suporte de residência e sustentabilidade há muito almejadas nas diversas unidades de agregação de famílias e núcleos populacionais

compostos majoritária, mas não exclusivamente de negros e afrodescendentes: art. 68 do ADCT, sobre “remanescentes das comunidades de quilombos”; b) quilombo como um conjunto de ações em políticas públicas e ampliação de cidadania, entendidas em suas várias dimensões: título i, direitos e garantias fundamentais; título ii, cap. ii, dos direitos sociais; e c) quilombo como um conjunto de ações de proteção às manifestações culturais específicas: artigos. 214 e 215 sobre o patrimônio cultural brasileiro.(LEITE, 2012, p.359)

A partir desses três pontos é possível destacar o território como elemento de fundamental importância para o desenvolvimento de Comunidades Quilombolas, seja no aspecto econômico ou nos relacionados à continuidade de suas práticas culturais, ambos relacionados à manutenção da própria identidade. Acerca desse assunto, Ilka Boaventura Leite (2012) observa que a terra de fato é imprescindível para a preservação do modo de vida coletivo e tradicional dessas populações, assim como para a perpetuação deste enquanto grupo étnico; no entanto, para além da terra como mero espaço geográfico, os quilombolas construíram, ao longo de sua história, uma relação de territorialidade específica “a qual comporta um imaginário coletivo e noções de pertencimento identitário” (LEITE, 2012, p.362).

Acerca da constituição das identidades e sua relação com o território, Joaquim Shiraishi Neto (2013) aponta que, inicialmente, os quilombolas estavam difusos no contexto dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STTRs) na luta pela reforma agrária, que na segunda metade década de 1980 dominava esse cenário político. Dessa forma, as Comunidades Quilombolas foram homogeneizadas e as questões específicas desse grupo social ficavam subordinadas às questões universais da Reforma Agrária. Ainda de acordo com o autor, foi no cenário de apresentação do I Plano de Reforma Agrária do Brasil e da promulgação da CF/88 que as comunidades quilombolas deixaram a “invisibilidade jurídica”, distinguindo-se dos demais trabalhadores rurais e fazendo surgir novos espaços políticos plurais mais adequados às suas demandas, expandindo, assim, a possibilidade de conquistarem direitos – o que os fortaleceu enquanto grupo social.

Dentre esses direitos conquistados está o território. Para Milton Santos (2000), o território é o conjunto de usos que agentes sociais conferem a ele através de suas relações, fazendo com que sua constituição resulte de ações coletivas e, portanto, um conceito que exacerba o mero espaço físico no qual está situado. Assim, para as comunidades quilombolas o território é imprescindível de sua existência, pois são nesses espaços, construídos coletivamente pelos seus usos e

costumes, que sua identidade encontra lugar para produção e reprodução física e social (SHIRAIISHI NETO, 2013).

A relação das comunidades quilombolas com o seu território em muito diverge dos conceitos presentes na seara jurídica brasileira, principalmente no tocante a posse e propriedade. Isto porque a territorialidade, segundo Roberto Lobato Correa (1996) é o meio que garante a permanência desse grupo social no território e com isso o delimita com base nas relações sociais ali desenvolvidas pela comunidade. Nesse sentido, entende-se que as noções civilistas de posse e propriedade não refletem a forma como os quilombolas se relacionam com a terra, as quais priorizam o uso coletivo do espaço, conforme explicita Carlos Frederico Marés:

Esta afirmação é válida para todos os povos exatamente porque o conceito de povo está ligado a relações culturais que por sua vez se interdependem com o meio ambiente. Deste modo, a existência física de um território, com um ecossistema determinado e o domínio, controle ou saber que tenha o povo sobre ele, é determinante para a própria existência do povo. É no território e em seus fenômenos naturais que se assentam as crenças, a religiosidade, a alimentação a farmacopeia e arte de cada povo. (SOUZA FILHO, 2010, p.119)

Desse modo, considerando os apontamentos feitos pelos autores, infere-se que a garantia do território quilombola, previsto no art.68 do ADCT, não se reflete apenas na demarcação de um espaço físico, visando à apropriação pelo grupo, mas sim na garantia de sua própria existência, sendo esse direito pertencente à coletividade. O caso das comunidades do Alto Trombetas é um reflexo da luta pela manutenção desse direito, posto que ao buscarem a efetivação do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada, não visavam outra coisa senão a continuidade da integridade do seu território, e por conseguinte do seu modo vida, ameaçados pela expansão silenciosa da atividade mineradora.

### **1.5 Pontos nodais do conflito: da instauração do Inquérito Civil à realização da Consulta Prévia, Livre e Informada**

As informações utilizadas para a construção desta seção advêm da análise do procedimento de Inquérito Civil, disponível para consulta na sede do Ministério Público Federal em Santarém, bem como de artigos escritos em co-autoria

com minhas orientadoras, durante o desenvolvimento do plano de trabalho da pesquisa de iniciação científica da qual participei durante o ano de 2017. Ao longo desse período, foram escritos três artigos que tratam do caso da Consulta Prévia no Alto Trombetas e foram apresentados em eventos acadêmicos, bem como publicado em revista, nos quais estão compiladas a maior parte das informações das quais lanço mão para compor este tópico, adequados ao tema e aos objetivos específicos deste trabalho<sup>9</sup>.

Assim sendo, o marco inicial do caso analisado, bem como dos conflitos em torno do território e do reconhecimento, se deu em julho de 2012 quando algumas lideranças quilombolas das comunidades do Alto Trombetas, acompanhadas de uma representante da organização não-governamental Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), buscaram o Ministério Público Federal (MPF) a fim de comunicar a expansão da atividade de exploração do minério bauxita pela MRN, especificamente na região do Platô<sup>10</sup> Cruz Alta, a qual está inserida na área pleiteada pelas comunidades, cuja titulação está em processo no Incra, conforme citado na seção anterior.

Durante esse momento, as lideranças relataram ao MPF suas preocupações com os danos gerados pela intensa exploração realizada na área e ainda com modo com que tais atividades foram iniciadas totalmente à revelia das comunidades, sem que houvesse qualquer consulta ou informação acerca da finalidade dos trabalhos ali realizados.

A partir dessa comunicação, em 03 de agosto de 2012 foi instaurado o Inquérito Civil pelo Gabinete do 3º Ofício da Procuradoria da República em Santarém, com o escopo de apurar notícia narrada pelas lideranças quilombolas e pela representante da CPI-SP sobre a movimentação constante da Mineração Rio do Norte no sentido de explorar o platô Cruz Alta, localizado na Floresta Nacional Saracá Taquera e em área de perambulação quilombola. O Inquérito Civil é um procedimento extrajudicial fundamentado pela Lei Federal nº 7347/85, cabível quando o procurador tem indícios fortes de que um direito coletivo, social ou individual indisponível concernente ao meio ambiente, saúde ou patrimônio público,

---

<sup>9</sup> Trata-se dos seguintes trabalhos: RIBEIRO; CARVALHO, 2017; RIBEIRO et al., 2018; e SOUZA; RIBEIRO, 2019.

<sup>10</sup> Forma de relevo constituída por uma superfície elevada partir do qual se fazem as escavações para exploração minerária.

entre outros, foi lesado ou sofre risco de lesão, podendo o fato narrado ensejar futura propositura de ação civil pública.

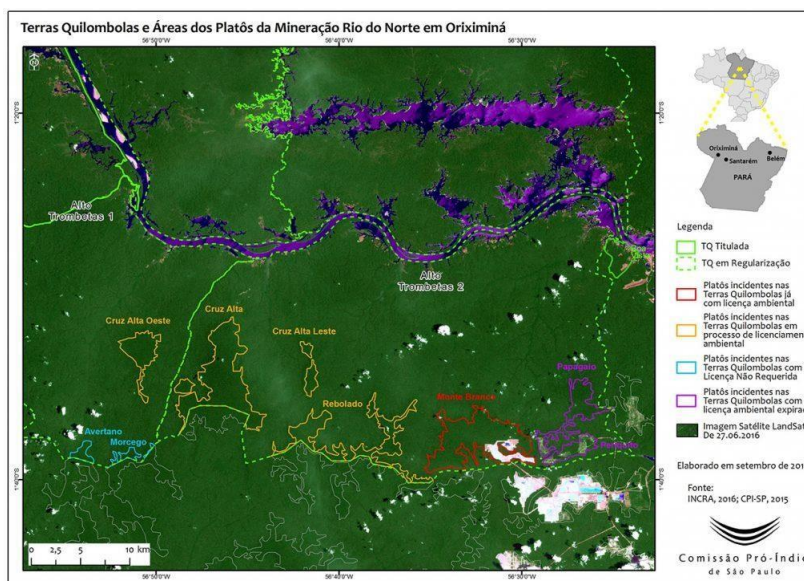
Diante desse cenário, o MPF, buscando esclarecer a situação, solicitou por meio de ofício que o Ibama – especificamente que a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) – fornecesse informações acerca das atividades realizadas pela empresa no Platô Cruz Alta. Do mesmo modo, solicitou à MRN que informasse quais as pretensões de exploração do platô, informando a data de início, providências que já haviam sido tomadas, área exata a ser explorada, quais estudos de impacto ambiental produzidos e como estaria àquela altura o procedimento de Consulta Prévia às comunidades. À coordenação regional do ICMBio Oeste do Pará foi questionado se alguma autorização havia sido expedida para pesquisa ou exploração do Platô Cruz Alta. Por derradeiro, a Procuradora questionou ao Departamento Nacional de Proteção Mineral (DNPM) se havia concessão florestal na área para a exploração e, caso houvesse, solicitou os estudos ambientais que respaldaram tal concessão.

Como resposta, a DILIC informou que o projeto se encontrava ainda em fase de análise do Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima) no âmbito do processo gerado pelo pedido protocolizado junto ao Ibama<sup>11</sup>, pela MRN, de licenciamento ambiental do chamado “Projeto Zona Central Oeste” abrangendo os Platôs Cruz Alta Leste, Peixinho, Rebolado, Escalante, Jamari e Baroni e ainda o Platô Cruz Alta, todos inseridos na Flona Saracá-Taquera – e, por conseguinte, nos territórios quilombolas.

---

<sup>11</sup>O Processo de Licenciamento do Projeto Zona Central Oeste, cadastrado sob o nº02001.005470/2012-27, teve início em 03/08/2012.

**Figura 7: Sobreposição de Platôs aos Territórios Quilombolas.**



Fonte: Comissão Pró-índio, 2014.

Segundo a MRN, as atividades de lavra e beneficiamento de bauxita no interior da Flona Sacará-Taquera ocorrem desde 1979, autorizadas pelo Decreto nº 67.714 de 07/12/1970, estando o Platô Cruz Alta, inserido em área pleiteada pelas Comunidades Quilombolas, compartimentado pelo Decreto de Lavra nº 71.669, de 08/01/1973 e pela Portaria nº 72, de 11/04/2000, do Ministério de Minas e Energia, integrando o “Plano de Lavra de Longo Prazo” da empresa – que, junto com outros platôs, compõem a Zona Oeste Central de mineração da Flona Saracá-Taquera. Acerca da natureza das atividades desenvolvidas desde junho de 2012 no local, a MRN destacou que se tratava de pesquisas geológicas de detalhamento, com intuito de avaliar a qualidade da bauxita existente na área. Com base nessa pesquisa a empresa avaliaria a viabilidade da exploração de minério em futuras operações de lavra. A MRN destacou ainda que tal pesquisa seria uma fase inicial do projeto e que, devido a isso, não havia previsão para o início das operações e tampouco a área exata a ser explorada.

Embora a empresa tenha apresentado documentação comprovando que o ICMBio concedeu autorização para a supressão vegetal da área, datada de 17 de maio de 2011, a diretoria do órgão, em outubro de 2012, esclareceu que não havia emitido autorização de supressão vegetal em relação ao Platô Cruz Alta e que a autorização para realização de estudos é de competência do Chefe de Unidade de Conservação em Trombetas. Este, por sua vez, informou que autorizou a abertura

de acesso para detalhamento de pesquisa na área. Tal autorização não era para supressão vegetal visando extração de minério e sim para realizar atividades mais simples como pesquisa geológica, abertura de picadas, entre outras. Ainda segundo o diretor, a exploração de minério apenas seria possível após estudos de impacto e as deliberações da Consulta Prévia.

Dentre as atividades promovidas pela empresa na área estava a supressão vegetal autorizada através do documento nº006/2012 emitido pelo ICMBio, a qual consiste na retirada da cobertura vegetal do local. O documento autorizava a empresa a abrir acesso para detalhamento de pesquisa em 122.03 hectares dentro da Flona Saracá Taquera. Para tanto, o ICMBio impôs um conjunto de 14 condicionantes específicas à empresa com relação à vegetação suprimida e infraestrutura instalada na área de floresta. Nenhuma dessas condicionantes estava relacionada com informar os moradores quilombolas sobre a realização dos trabalhos.

De acordo com Baser (2018), os quilombolas demonstravam bastante insatisfação quanto ao destino da madeira retirada pela supressão vegetal, tendo em vista que a mesma apodrecia sem que pudessem utilizá-las, devido à regulamentação da Unidade de Conservação que veda o uso da madeira dela proveniente, muito utilizada para confecção de casas e canoas. Naquele momento a empresa havia suprimido 100 hectares de vegetação para a realização da pesquisa geológica o que despertava a preocupação dos moradores locais. Somado a isso, havia a latente preocupação com impactos na subsistência das comunidades, em virtude da grande quantidade de copaibeiras existentes na área onde o estudo geológico da MRN estava concentrado, das quais é extraído óleo de copaíba, com valor comercial para os quilombolas da região. Além disso, movimentação dos funcionários e máquinas para realização da atividade, afasta os animais, dificultando a prática da caça para alimentação própria (CPI-SP, 2014; SCARAMUZZI, 2017).

Na sequência, foi realizada uma reunião na 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) em Brasília, em 29 de outubro de 2012, cujo objetivo era dialogar sobre a questão e examiná-la de modo amplo, sem negligenciar a proteção ambiental e os direitos das Comunidades envolvidas. A reunião contou com a presença do Ibama, ICMBio, FCP, MRN, CPI-SP, lideranças quilombolas e discutiu-se a questão da expansão das atividades da MRN. Destacou-se a preocupação do ponto de vista ambiental, uma vez que a exploração minerária deveria estar

relacionada com a garantia de recuperação das áreas afetadas até aquele momento, bem como ponderar o nível de impacto dessas atividades, considerando seu desenvolvimento no interior de uma área especialmente protegida.

Os quilombolas apresentaram suas preocupações com relação ao avanço da mineração sobre seus territórios, principalmente na região do Platô Cruz Alta, ressaltando que não foram informados sobre essas atividades. O representante da MRN, por sua vez, explicou que as atividades realizadas serviam para verificar a viabilidade da exploração mineral, prevista para iniciar em 2021, caso a qualidade do mineral encontrado fosse satisfatória. A empresa ressaltou que realizou contato com as comunidades, no entanto, não especificou como e quando ocorreu tal contato.

O ICMBio, através de seu Procurador, se manifestou pelo cabimento da Audiência Pública como procedimento necessário para ouvir as Comunidades, uma vez que sua regulamentação permitia um espaço aberto de participação para todos, assim como os advogados da MRN. A Fundação Cultural Palmares (FCP) ressaltou, durante a reunião, que audiência pública e Consulta Prévia são institutos distintos e que possuía iniciativas para aplicar o Direito estabelecido na Convenção nº 169 em casos que envolvam população quilombolas. A CPI-SP destacou que, mesmo sem regulamentação no Brasil, a Consulta Prévia precisa ser observada adequadamente especialmente no caso das comunidades do Alto Trombetas, cujo processo de titulação avança com muita dificuldade no Incra.

O MPF realçou que a presença das comunidades tradicionais exigiria a realização da Consulta Prévia, nos moldes da Convenção nº 169 da OIT, acerca das decisões administrativas – como, por exemplo, as referentes aos estudos geológicos e licenciamento ambiental do Platô Cruz Alta, cuja sobreposição aos territórios tradicionalmente ocupados enseja um impacto direto sobre seu modo de vida. Ao final, o Procurador da República emitiu despacho no qual destacou a preocupação, do ponto de vista ambiental e do ponto de vista social, para com as populações tradicionais que vivem na região, em especial as populações quilombolas que têm processos de reconhecimento e titulação de terras em andamento. Comentou acerca da necessidade da Consulta Prévia quanto a eventuais medidas administrativas tais como a expedição de licenças para exploração do platô, que podem afetar diretamente essas comunidades:



Não se trata apenas da necessária concretização do direito de consulta previsto na Convenção 169, mas de garantir o direito fundamental dos povos quilombolas de ter preservado seu modo de vida, de ter preservado o direito ao seu território nos termos do art.68 do ADCT, de ter preservado seu direito à informação. Entende-se que não é possível alijar as comunidades quilombolas mesmo nas discussões preliminares de um empreendimento que pode causar dano tão considerável para a terra que reivindicam (...). A presença quilombola no local é de conhecimento notório, não é aceitável que reste invisível do ponto de vista jurídico, sendo imprescindível que seja considerada tal presença pelo empreendedor e órgãos públicos de fiscalização e licenciamento (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL,2012, p.200).

No referido documento também foi ressaltada a necessidade de construção de diálogo entre comunidades e MRN, com intuito de se chegar a um consenso, nos termos do art. 6º da Convenção nº169 da OIT, acerca das compensações necessárias, caso o empreendimento fosse implementado. Na oportunidade, a representante do Ministério Público salientou que em virtude dos trabalhos no Platô Cruz Alto estarem em andamento, inclusive com movimentação constante de funcionários da empresa e supressão vegetal de mais de 100 hectares, o processo de Consulta Prévia das Comunidades, àquela altura, já deveria ter sido iniciado.

Como resultado desse encontro, a Fundação Cultural Palmares (FCP) foi indicada como responsável pela promoção da Consulta Prévia das Comunidades do Trombetas por ser a entidade responsável por promover e preservar a cultura afro-brasileira através de políticas públicas que potencializem o protagonismo da população negra brasileira. Para tanto, foi requisitado à FCP, em 30 de outubro de 2012, que conduzisse o referido processo com relação às intenções da MRN no Platô Cruz Alta, indicando o procedimento a ser seguido e reunindo todas as informações sobre os sujeitos envolvidos e outros aspectos relevantes para sua adequada realização. O MPF também ressaltou a importância de todos os envolvidos serem ouvidos durante o processo, inclusive órgãos ambientais atuantes na área. Devido a isso, solicitou que MRN, CPI-SP e ARQMO atuassem em conjunto com a FCP com escopo de planejar os encontros para realizar a consulta.

Acerca da organização, andamento e sua participação no processo de Consulta Prévia, a MRN informou, em 16 de novembro de 2012, tendo em vista não haver regulamentação no país, que precisaria avaliar se a Consulta seria exequível no plano prático. Ademais, informou que sua participação no evento só seria definida

após as deliberações entre Fundação Cultural Palmares e os demais órgãos competentes sobre tal procedimento.

Ocorre que, em fevereiro de 2013, quase quatro meses após a designação da FCP como responsável pela Consulta, ocorreu uma reunião para discutir o andamento do procedimento na sede da fundação. Considerando a lentidão desse processo, decidiu-se que a FCP deveria elaborar o plano de consulta, em um prazo de 10 dias, com informações básicas sobre os principais interlocutores, impactos sentidos pelas comunidades quilombolas locais, delimitação do objeto da consulta, levando em conta o tempo necessário para as assimilações do empreendimento pelas comunidades. Novamente foi ressaltada pelo MPF a necessidade da FCP coletar informações claras e objetivas sobre o empreendimento para serem apresentadas às comunidades. Depois de elaborado o plano de consulta, este deveria ser enviado aos principais interessados, incluindo MRN e Comunidades Quilombolas, para que pudessem contribuir com a sua consolidação.

A FCP, em resposta datada de março de 2013, informou não ter sido possível a realização de reunião para apresentação do Plano de Consulta, uma vez que o Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro brasileiro, setor da fundação responsável pela elaboração dos planos, não havia se manifestado e por isso a apresentação e realização a consulta ficava obstada. Na ocasião, anexou memorando encaminhado ao Departamento, no qual informava que a CPI-SP havia elaborado um plano de consulta geral para as Comunidades Quilombolas em Oriximiná, caso fosse útil para utilizar como base. Solicitou ainda a elaboração do plano de consulta, bem como a realização da mesma com os envolvidos.

A partir de julho de 2013 foram realizadas várias reuniões entre as Comunidades, representadas pela ARQMO, e a MRN para tratar de assuntos como o licenciamento do Projeto Zona Central Oeste e esclarecer as atividades realizadas no Platô Cruz Alta. Em reunião ocorrida na Comunidade Curuçá Mirim, em 19/07/2013 para tratar das ações na empresa nos Platôs Cruz Alta e Peixinho, o representante da ARQMO ressaltou a necessidade de se realizar a Consulta Prévia com relação ao Platô Cruz Alta e salientou que as tratativas para realização da mesma estavam atrasadas, uma vez que haviam sido instituídas em outubro de 2012, durante reunião na 6ª CCR em Brasília.

Em setembro do mesmo ano, outra reunião foi realizada, dessa vez na sede do ICMBio, para esclarecer a natureza e alcance das licenças obtidas pela

empresa para realizar ações no platô. Após apresentar as informações técnicas acerca da diferença do estudo geológico para exploração mineral, o representante do ICMBio esclareceu que naquele momento estavam aguardando posição da FCP sobre a Consulta Prévia. Nessa ocasião, uma liderança quilombola demonstrou muita preocupação, pois faziam 5 meses desde a última manifestação da Fundação Cultural Palmares e nada havia sido resolvido para realização da Consulta. Concomitantemente à espera dos Quilombolas, a exploração do Platô pela MRN continuava agravando as incertezas sobre a garantia do seu direito ao território e também as tensões em torno desse evento.

Apesar das recomendações à FCP, feitas pelo MPF, acerca da urgência da apresentação de um plano e realização da Consulta Prévia e da preocupação das Comunidades, foi necessário um novo despacho do órgão solicitando informações para a FCP sobre as tratativas para aplicação do direito. Na tentativa de garantir celeridade à questão, o MPF informou possuir modelo de Consulta Prévia, formulado pela Unidade de Belém, o qual poderia ser adotado neste caso específico.

Em 22 de outubro de 2013, após a realização de incontáveis reuniões entre empresa e Comunidades para apresentação de dados técnicos sobre os estudos geológicos, bem como a respeito da autorização de supressão vegetal, e considerando a morosidade da FCP em construir o plano e aplicar a Consulta Prévia, o MPF, através da Recomendação nº4 de 2013, sugeriu que Ibama e ICMBio suspendessem licenças ou autorizações para atividades da MRN na área do platô Cruz Alta e na região de pretensão quilombola. Além disso, recomendou à FCP que iniciasse, em 15 dias, o procedimento de consulta prévia às comunidades, com o qual já havia se comprometido. A FCP, após a recomendação do Ministério Público Federal, apresentou uma minuta do Plano de Consulta em dezembro de 2013, mas afirmou não possuir recursos financeiros suficientes, naquele momento, para viabilizar o referido plano.

Em janeiro de 2014, após recomendação do MPF, o ICMBio aceitou suspender as autorizações emitidas para atividades incidentes nas áreas pretendidas pelas comunidades quilombolas, até o cumprimento da consulta prévia. Esse é um momento crucial no processo, no qual as comunidades passam a desenvolver outra relação com a empresa. De acordo com Scaramuzzi (2017), até a suspensão das atividades o diálogo travado com as comunidades possuía um caráter “meramente expositivo e informativo”, conforme se denota das reuniões para

apresentação de termos técnicos do estudo geológico realizado, sem que houvesse preocupação em realmente saber se tais dados estavam ou não sendo compreendidos pelos comunitários. Assim, a paralisação das atividades representou uma virada no processo, no qual “as vozes quilombolas passaram a aparecer de forma mais evidente, o diálogo perdeu o caráter informativo e se tornou de fato uma negociação” (SCARAMUZZI, 2017, p.70.)

Nesse contexto de suspensão das autorizações e da mudança na relação das comunidades nas negociações do processo, houve duas tentativas de realização da Consulta Prévia: uma sob organização da Fundação Cultural Palmares, conforme inicialmente designado pelo Ministério Público Federal, que, posteriormente foi invalidada pelo órgão por não atender aos parâmetros estabelecidos no texto da Convenção nº169 da OIT; outra feita pelo Grupo de Trabalho de lideranças Quilombolas, entre novembro e dezembro de 2014, e validada pelo MPF, apesar de muitas controvérsias. Ressalta-se que foi apenas em fevereiro de 2014, um ano depois se responsabilizar pelas tratativas da oitiva, que a FCP visitou pela primeira vez as Comunidades para discutir o tema.

Nesse ínterim, houve a criação por parte da empresa de um Grupo de Trabalho (GT) composto por representantes das comunidades atingidas pelo projeto da MRN. A dinâmica desse GT consistia em reuniões mensais, na sede da mineradora, para debater aspectos do projeto minerário e eventuais compensações para as comunidades. Posteriormente, a empresa findou o GT, após críticas de parte dos comunitários acerca da legitimidade representativas nessas reuniões, mas, após certo tempo, deu-se continuidade a esses encontros mensais, agora nos territórios quilombolas (BESER E CARVALHO, 2018).

No decorrer desses processos foi possível identificar, além do atropelo dos direitos estabelecidos na Convenção, uma pressão exercida sobre os quilombolas para aceitação dos estudos nas áreas das Comunidades, tanto pela empresa, quanto pela Prefeitura de Oriximiná - o que foi evidenciado pela denúncia feita pelos quilombolas e CPI-SP ao MPF, em 6 de junho de 2014, de que FCP, Prefeitura de Oriximiná e MRN promoveram reuniões designadas como “consultas”, sem, contudo, promover a efetiva participação de todas as comunidades e sem conter informações suficientes quanto aos estudos que se pretendia autorizar. Ainda nessa reunião, quilombolas relataram existir uma pressão exercida pela MRN, que

se faz com sua presença constante junto às comunidades, cujo escopo era conseguir a liberação da autorização pretendida.

As reuniões citadas ocorreram em 17 e 18 de maio de 2014, na presença da FCP, MRN, ICMBio e Prefeitura de Oriximiná, com o tema “educação”. No entanto, ao final foi questionado aos poucos quilombolas ali presente se estes concordavam com a realização das atividades da MRN nos territórios, como uma tentativa de realização às avessas da Consulta Prévia. Assim, a reunião, que deveria ser apenas informativa, tornou-se deliberativa, tendo sido por isso posteriormente desconsiderada pelo MPF.

A partir desses encontros, em agosto de 2014 surgiram manifestações, quando mais de 160 ONGs e movimentos sociais emitiram uma “Nota de Solidariedade aos Quilombolas de Oriximiná ameaçados pela mineração”, alertando sobre o processo de pressão e constrangimento exercidos pela MRN e FCP para que os quilombolas concordassem com o prosseguimento dos estudos de detalhamento geológico. O documento, disponível para consulta no site da Comissão Pró-Índio de São Paulo, relata que as reuniões eram promovidas pela FCP com os quilombolas a suposto título de informação, mas que na verdade se tratavam de tentativas de constranger os quilombolas:

Tais reuniões têm sido agendadas no atropelo desrespeitando as diversas instâncias de decisão dos quilombolas e sua forma tradicional de deliberar, favorecendo a divisão entre as comunidades. As reuniões têm contado com a ostensiva participação da MRN e mesmo de políticos locais na defesa da empresa. Até hoje, os quilombolas não contam com as informações básicas sobre os estudos geológicos e os estudos de impacto ambiental planejados para ocorrerem ainda esse ano. (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO ET AL., 2014)

A CPI-SP, após esse episódio, decide acompanhar mais de perto o caso e envia ao MPF e-mail solicitando o apoio na obtenção de informações mais detalhadas acerca dos estudos geológicos planejados pela MRN na área de incidência das Terras Quilombolas Alto Trombetas I e II, a partir de julho de 2014, de forma que tais informações pudessem melhor dimensionar seus impactos para a população quilombola ali residente e eventualmente acordar medidas mitigatórias. A Organização alertou ainda que até aquele momento a empresa não havia apresentado esclarecimentos cruciais sobre os impactos dos estudos previstos, o

que impossibilitava que o processo de consulta e diálogo com os quilombolas fosse, de fato, um processo informado nos termos da Convenção 169 da OIT.

Em virtude disso, a CPI-SP solicitou à FCP informações mais detalhadas sobre os estudos geológicos pretendidos nos TQs, uma vez que a questão da mitigação e indenização das Comunidades pelos possíveis danos decorrentes desses estudos ainda não havia sido discutida – já que, para definir tais pontos, seria necessário um detalhamento das atividades a serem realizadas pela MRN. Como resposta, a FCP informou não possuir informações acerca do estudo geológico a ser realizado, sugerindo que a ONG entrasse em contato com a MRN para obter tais detalhes.

A Comissão Pró-Índio alertou então, em e-mail ao MPF, sua preocupação com o fato de a FCP, responsável por conduzir a Consulta Prévia aos quilombolas, não possuir informações sobre a atividade objeto da consulta, cuja ausência de informações sobre os estudos implicaria em uma ausência de avaliação de impactos e isso faria com que as condições de propor medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos não existissem. A partir da falha tentativa de Consulta Prévia realizada em maio de 2014, decidiu-se que o MPF faria visitas às comunidades com intuito de fazer uma capacitação sobre o tema, consolidá-lo entre os quilombolas e construir um plano de consulta. Os encontros ocorreram em 07 e 08 de julho de 2014 com as comunidades do Alto Trombetas II, sem a participação do TQ Alto Trombetas I; devido a isso, a discussão do plano ficou agendada para a data de 25 de agosto de 2014.

As propostas de Plano de Consulta foram apresentadas no dia 25 de agosto de 2014, durante reunião realizada na Comunidade Mãe-Cué, na presença de lideranças das comunidades do Alto Trombetas I e II, MPF e FCP. Três propostas de plano de consulta foram apresentadas, tendo as comunidades decidido que chegariam a uma versão final até o dia 30 daquele mês. A FCP, todavia, expressou seu entendimento de que a realização da consulta no momento dos estudos geológicos era desnecessária e que tal processo deveria ocorrer apenas na fase de licenciamento ambiental, indo de encontro ao entendimento das próprias comunidades, as quais expressaram o desejo de exercer tal direito.

Em setembro de 2014, a Associação de Moradores da Comunidade Remanescente de Quilombo do Município de Oriximiná (ARQMO) enviou ao MPF um ofício afirmando que os quilombolas não queriam mais realizar uma Consulta

Prévia aos estudos de detalhamento geológico, e sim aplicá-la na fase de licenciamento do empreendimento. Com isso, por intermédio de seus advogados, a MRN solicita que as retomadas das autorizações para realização dos estudos socioambientais. Não obstante, em outubro de 2014 o MPF, em um extenso relatório acerca do caso, afirmou que o documento apresentado pela associação não é suficiente para afastar o direito à realização do processo de consulta, já que existem membros das comunidades quilombolas afetadas que desejam exercê-lo. No documento, a procuradora destacou:

Estamos a tratar de interesses de comunidades tradicionais quilombolas. Povos, esses, historicamente perseguidos pelo Estado e, quando passaram a não lhes serem mais economicamente interessantes, foram relegados à invisibilidade e ao abandono. [...] Essas comunidades são invisíveis aos olhos do Estado e assim tendem a permanecer diante da falta de exercício de direitos de participação que poderia de alguma forma, alterar o panorama historicamente verificado. Ao considerar que parte das lideranças quilombolas apresentou declaração formal de negativa participação no processo de consulta prévia para a autorização de estudos minerários e detalhamento geológico, e que a consulta é um direito que pode não pode ser exercido pelo seu titular (já que ninguém é obrigado a exercer um direito que lhe prestigia), somado, mais uma vez, o respeito à autodeterminação que acompanha tais comunidades, não lhe persistiria a condição válida para a realização do processo de consulta. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2012, p.9-12)

No documento, o MPF também abordou questões referentes à representatividade e legitimidade da manifestação, bem como do direito das Comunidades à indenização. Acerca do primeiro ponto, o MPF esclareceu que a declaração de desistência apresentada não condizia com todos os documentos presentes no procedimento desde sua instauração quando ambos os TQs manifestaram o anseio de participar do processo de Consulta Prévia. Além disso, salientou que a desistência de participar do processo de consulta de uma parceladas representações quilombolas não era instrumento capaz de legitimar a extinção do exercício do direito à participação em consulta prévia por parte daqueles que assim o desejam, já que se tratava de um direito indisponível, cumprindo ao Estado assegurar a sua realização:

a manifestação de vontade de desistência a direito por parte das representações quilombolas não possui o condão de renegar em absoluto o que determina a legislação brasileira. Se existe um direito à disposição de todas as comunidades quilombolas, participar ou não

é de livre escolha, mas a sua realização é obrigatória justamente para permitir que aqueles que a desejam concretizem sua cidadania.(MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2012, p.14)

O despacho também menciona o direito de indenização das comunidades com base no artigo 27 do Código de Minas, o qual condiciona a autorização de trabalhos ao pagamento aos respectivos proprietários ou posseiros de uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa. Tais danos e prejuízos, não se resumem àqueles meramente materiais, mas alcançariam do mesmo modo os danos e prejuízos imateriais causados às comunidades.

Sobre esse ponto específico houve uma intensa discordância entre as Comunidades do Alto Trombetas I e II, que apenas se agravou com o decurso do processo: enquanto lideranças do Alto Trombetas II afirmavam que a decisão de abrir mão da Consulta Prévia havia sido tomada com a participação da maioria dos dois TQs, as lideranças das Comunidades do Alto I alegaram que poucas pessoas opinaram, não havendo manifestação dos demais comunitários, o que macularia a legitimidade da decisão. Segundo Beser e Carvalho (2018, p.136), para os quilombolas que haviam enviado o documento ao MPF, o processo de consulta, antes uma esperança para defender seus direitos, transformou-se em um processo enfadonho, repleto de idas e vindas, tendo este mesmo órgão “retirado o direito de decidir sobre o objeto e os termos da consulta”.

Entre novembro e dezembro de 2014 foram realizadas uma série de reuniões nas Comunidades dos TQs Alto I e Alto II por um grupo de trabalho composto por lideranças quilombolas, com escopo de dar continuidade à Consulta. Essas reuniões ocorreram em dois momentos: um para aprovar o Plano de Consulta que seria utilizado pelas comunidades e outro para decidir sobre a forma de avaliação dos impactos causados pelos estudos que a mineradora pretendia realizar. Assim:

As reuniões de cada rodada seguiram uma metodologia própria para construir uma posição coletiva sobre os “estudos da MRN nos platôs Zona Central e Oeste”. Na primeira rodada, os organizadores do evento passavam cópias do plano de consulta para todos os participantes e, posteriormente, discutiam o conteúdo do plano. Ao final, os participantes votavam pela aprovação do plano. Na segunda rodada de reuniões, debatiam e deliberavam se contratariam uma empresa para avaliar e valorar impactos dos estudos prévios ao empreendimento ou se fariam uma negociação direta com a



mineradora, decidindo-se pela primeira opção (BESER E CARVALHO, 2018)

Tais reuniões foram apresentadas como a penúltima etapa da Consulta Prévia antes do Estudo de Perdas Imaterias (EPI), o qual seria o momento final, onde se estabeleceria a indenização aos quilombolas pelos prejuízos causados pelo empreendimento, em conformidade com a leitura constitucional conferida ao artigo 27 do Código de Minas. Esse conjunto de reuniões realizadas com base no Plano de Consulta, construído mediante diálogo e votação entre as comunidades envolvidas, foi considerado a Consulta Prévia, na qual os comunitários supostamente decidiram pela continuação dos estudos de mineração e detalhamento geológico. Não obstante, ressaltaram que a consulta realizada não incluía a exploração mineral, pois essa ação seria necessária a realização de nova Consulta.

Ainda em dezembro de 2014 a FCP emite uma nota técnica considerando que a Consulta Prévia, Livre e Informada havia sido realizada, nos moldes das recomendações do MPF. Do mesmo modo, em janeiro de 2015 lideranças quilombolas enviam ao MPF manifestação considerando a Consulta Prévia cumprida e autorizando os estudos da MRN. Houve ainda desdobramentos do processo durante os anos seguintes; todavia, para fins de delimitação da pesquisa, minha análise se estende apenas até o evento de realização da Consulta Prévia para realização dos estudos geológicos, no final do ano de 2014.

Após isso, em janeiro de 2016, um documento assinado por 200 quilombolas, todos do TQ Alto Trombetas I, foi entregue ao MPF pedindo a anulação da Consulta Prévia realizada em novembro e dezembro de 2014. Dentre os motivos elencados na carta para embasar tal pedido estavam: informações insuficientes sobre os estudos geológicos e os planos de expansão da MRN solicitando mais tempo para que as comunidades pudessem entender os termos técnicos e decidir; a ausência de liberdade para a construção do consenso entre as comunidades, uma vez que as conversas aconteciam de forma muito rápida, de modo que não houve tempo necessário para tomar uma decisão; a questão da consulta trouxe uma divisão entre as comunidades, com ofertas de emprego feitas pela MRN, FCP e Prefeitura de Oriximiná aos comunitários como forma de pressionar lideranças a aceitar os estudos; sobre as reuniões realizadas entre novembro e dezembro de 2014 informaram que sua finalidade era a apresentação do Plano de Consulta não

tendo ocorrido uma reunião para a realização da Consulta Prévia para se chegar à decisão final<sup>12</sup>. Após as duas rodadas de consulta finalizadas em 2015, houve um acordo e a realização dos estudos pela mineradora foi liberado e realizado em 2016 e 2017.

Após muitos problemas durante o licenciamento ambiental, principalmente no tocante ao EIA/RIMA do Projeto Zona Central Oeste, a MRN em 2018 desistiu parcialmente do projeto pedindo ao ICMBio o seu arquivamento. Todavia, de acordo com o site da Comissão Pró-Índio de São Paulo, ainda no mesmo ano, a MRN deu entrada a outro pedido de Licenciamento Ambiental do projeto intitulado Projeto “Novas Minas” com um número menor de platôs incidentes apenas na área do TQ Alto Trombetas II. Devido a isso, o Inquérito Civil utilizado como fonte desse trabalho, após tramitar por 8 anos, foi arquivado sob a justificativa de perda do objeto investigatório, sem que fossem encontradas irregularidades que ensejassem o ajuizamento de Ação Civil Pública, uma vez que o processo de licenciamento ambiental do Projeto Zona Central Oeste havia sido arquivado e nenhuma licença referente a ele havia sido concedida à MRN, não havendo também que se falar na continuidade de tratativas para a realização de Consulta Prévia diante da inexistência de empreendimento a ser instalado.

## **2 ASPECTOS JURÍDICOS DO CASO: DEBATE SOBRE OS PONTOS NODAIS DO CONFLITO**

Neste tópico serão abordados os aspectos jurídicos referentes ao processo de Consulta Prévia das Comunidades do Alto Trombetas e os direitos a elas pertencentes, abarcados na Convenção nº169 da OIT. Sabe-se que as comunidades remanescentes de quilombos adquiriram legalmente direitos específicos enquanto grupo com o advento da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu texto o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cujo conteúdo lhes garante a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas. Na seara internacional, a Convenção nº 169 reconheceu as comunidades

---

<sup>12</sup> O documento citado encontra-se disponível para consulta pública no site da Comissão Pró-Índio-SP Disponível em: <https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2017/08/PedidodeAnulacaodaConsultaLivre.pdf>. Acesso em: 22 de setembro de 2020.

tradicionais como sujeitos de direito, consagrando-se como importante instrumento na defesa de seus territórios e, por conseguinte, do seu modo de vida.

Pensando nisso, o objetivo desta seção é construir, a partir do caso estudado, o embasamento jurídico necessário para a discussão proposta pelo trabalho, salientando os pontos de conflito ou de dúvida sobre a aplicação da Convenção nº 169 e a forma como a literatura, bem como a jurisprudência internacional, se colocam diante de cada uma dessas divergências. Acerca dos pontos que suscitam discussões importantes dentro do caso, destacam-se aqueles cuja discussão e compreensão são imprescindíveis para a efetivação do direito à participação de comunidades tradicionais em processos decisórios. Tais discussões serão feitas em tópicos distintos e com foco em eventos chaves que aconteceram no caso.

Em primeiro lugar, trago uma discussão acerca da finalidade da Consulta Prévia enquanto instrumento capaz de equilibrar os poderes durante o processo decisório e superar as assimetrias entre MRN, Estado e as comunidades do Alto Trombetas, que se tornou visível a partir do momento em que as atividades da empresa foram suspensas em razão da ausência de uma Consulta adequada. Neste cenário, é possível verificar que os quilombolas passaram a integrar ativamente as discussões sobre o projeto, passando inclusive a negociar com os outros atores a implementação ou não das atividades – o que outrora não acontecia, tendo em vista o caráter “meramente expositivo e informativo” das reuniões para apresentação de termos técnicos do estudo geológico, nas quais não havia preocupação em realmente saber se tais dados estavam ou não sendo compreendidos pelos comunitários, ou ainda se os moradores do local concordavam ou não com a realização de tais estudos.

O segundo tópico volta-se a uma discussão sobre o momento para a realização da Consulta Prévia, considerando as dúvidas que surgiram ao longo do caso e que, muitas vezes, foram utilizadas como fundamento para justificar a não aplicação do direito às comunidades. Essas dúvidas, que pairam sobre grande parte dos casos que ensejam aplicação da Consulta Prévia a comunidades tradicionais, também se fizeram presentes no processo consultivo do Alto Trombetas, principalmente sob forma de confusão entre este instituto e a audiência pública, prevista no artigo 3º da Resolução CONAMA 01/1986. Outro ponto de debate se refere ao momento para consultar: as autorizações iniciais para estudos demandam

consulta das comunidades? Ou, de modo mais amplo: qual seria o critério para definir quando a comunidade passa a ser afetada por uma medida a ser implantada em seu território?

Por derradeiro, cabe o debate acerca das pressões sofridas pelas comunidades do Trombetas para tomar uma decisão, em sede de Consulta Prévia, que fosse favorável à empresa e ao Estado. Nesse ponto discute-se o cerceamento ao caráter livre, à boa-fé da Consulta e ao seu caráter culturalmente adequado à realidade das comunidades – elementares para a efetivação desse direito. O fato gerador dessa discussão são as denúncias feitas por parte dos quilombolas de que não houve tempo e nem liberdade para a tomada de decisão, tendo em vista que empresa e Estado exerceram “uma forte pressão para que os quilombolas manifestassem sua concordância com os estudos confrontando o direito ao consentimento livre, prévio e informado” (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO et al., 2014), desrespeitando as formas de tomada de decisão tradicionalmente utilizada pelos quilombolas.

A partir do estabelecimento desses pontos de discussão e controvérsia da Convenção nº 169 dentro do caso, foi possível realizar o levantamento bibliográfico para fundamentar o debate acerca de tais questões. Ao longo do desenvolvimento da pesquisa como bolsista PIBIC/FAPESA fiz um levantamento de diversos textos, em repositórios de Universidades de diferentes Estados do Brasil, com foco em instituições da região Norte, sobre o tema da Consulta Prévia e sua aplicação em casos concretos, principalmente no contexto de povos e comunidades tradicionais amazônicas. Lancei mão desses textos, juntamente com a análise a jurisprudência internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), para analisar os pontos nodais do conflito. Os textos, bem como os casos emblemáticos julgados pela Corte – *Caso Povo Saramaka versus Suriname (2007)* e *Caso Povo Sarayaku versus Equador (2012)* – foram fichados ao longo dos meses de desenvolvimento deste trabalho, de modo a direcionar a discussão para os pontos específicos de conflito e dúvida sobre a Convenção nº 169 e a Consulta Prévia no caso estudado.

Destaca-se que, conforme o entendimento da Corte IDH, as decisões por ela tomadas relativas ao direito de propriedade dos povos indígenas aplicam-se da mesma forma aos povos tribais (Corte IDH, 2007, p. 85-86). Isso se justifica pelo fato de que, assim como os povos indígenas, as comunidades e/ou povos

tradicionais e comunidades quilombolas têm uma relação especial com a terra e com seu território tradicional, o que se estende aos recursos naturais que ali se encontram e possuem algum tipo de ligação com sua cultura. Além disso, possuem uma concepção diferente de propriedade, que ultrapassa a ideia de posse e produção, estando diretamente ligada à base de sua cultura, vida espiritual, integridade e sobrevivência econômica.

A construção do discurso jurídico sobre o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada para a implementação da expansão minerária sobre territórios tradicionalmente ocupados foi realizada, assim, a partir da experiência das comunidades quilombolas do Alto Trombetas – que, apesar dos percalços enfrentados durante esse processo, obtiveram êxito na resistência ao projeto da MRN ao assumirem seu papel enquanto sujeitos de direito. Todavia, conforme ficará explícito na discussão que se segue, ainda persiste o abismo entre o texto da Convenção nº 169 e a forma como ele é aplicado no Brasil nos casos concretos, principalmente no tocante à Consulta Prévia. Dessa forma, é necessário apresentar e discutir esses pontos de dúvida, para analisar quais são os desafios enfrentados para a efetivação do direito à Consulta Prévia, Livre e Informada e levantar os caminhos para superá-los.

## **2.1 A Consulta Prévia como instrumento de equilíbrio de poder entre Estado, empresa e comunidade tradicional**

Após toda a análise realizada nas sessões anteriores deste trabalho, passa-se agora para o exame jurídico do caso, considerando se o desenrolar do processo de Consulta Prévia das Comunidades estudadas ocorreu conforme os parâmetros legais estabelecidos na Convenção nº169 da OIT e ainda se os interesses dos quilombolas foram de fato satisfeitos após a realização da Consulta ao final do ano de 2014. Para tanto, é importante concentrar este tópico em um cotejamento entre os pontos nodais do caso e a legislação sobre Consulta Prévia e Direitos Territoriais, vigente no Brasil, com o escopo de identificar quais as falhas e acertos do processo no Alto Trombetas.

Este tópico será analisado com base nos eventos ocorridos a partir de janeiro de 2014, quando, por recomendação do Ministério Público Federal, as

autorizações emitidas para atividades incidentes em territórios quilombolas foram suspensos pelo ICMBio. Nesse momento, os rumos da Consulta Prévia, bem como o posicionamento das comunidades do Alto Trombetas I e II perante a empresa e o Estado, se transformaram, passando a ser mais contundentes com relação à tomada de decisão. Conforme visto no capítulo anterior, apesar de demonstrarem, desde 2012, sua insatisfação e preocupação com a movimentação de trabalhadores da MRN em suas áreas de pretensão, até aquele momento as reuniões para tratar sobre os projetos da empresa possuíam caráter meramente informativo, apenas para informar os quilombolas, sem muitos esclarecimentos, de que estudos seriam realizados na área.

No entanto, a suspensão das atividades referentes ao estudo geológico até que se realizasse a Consulta Prévia, Livre e Informada fez valer, ainda que de forma singela, o direito à participação dessas comunidades no processo, dando a eles confiança para assumir uma posição de negociação com os outros atores envolvidos, seja para não concordar com a implementação dos estudos ou ainda para discutir as possíveis compensações pelos danos causados pela atividade. Esta é justamente a razão de ser da previsão do direito à Consulta, na Convenção nº169 da OIT: superar as assimetrias entre comunidades tradicionais, Estado e outros entes de forma a proporcionar não apenas o direito à participação, mas também o direito decidir sobre o seu futuro como povo dotado de autonomia.

De acordo com Deborah Duprat (2016), que coordenou a 6ª CCR do MPF, responsável por questões referentes a povos indígenas e populações tradicionais, a Convenção nº 169 representa uma nova forma de o Estado nacional se relacionar com seu povo, principalmente quando a comparamos com o texto anterior, o qual revogou expressamente: com forte conotação integracionista, a Convenção nº 107 da OIT tinha como escopo a assimilação de minorias étnicas à sociedade e, portanto, não se adequava aos novos parâmetros dos direitos dos povos indígenas e tribais, os quais passaram a ter mais autonomia e reconhecimento para o desenvolvimento do seu próprio modo de vida.

Ocorre que, ao elaborar o texto da Convenção nº 107, a OIT relacionou o desenvolvimento de comunidades indígenas e populações tradicionais a sua integração ao restante da sociedade, a qual deveria ocorrer de maneira progressiva sob responsabilidade dos Estados que, por sua vez, teriam o dever de proteger essas populações de processos opressivos e de exploração enquanto eles não

fossem capazes de prover seu próprio desenvolvimento – dentro, é claro, dos moldes ocidentais. Desse modo, apesar de ter conferido às populações tradicionais e comunidades indígenas o status e sujeitos de direitos, o fez sem considerar sua autodeterminação, visando apenas incluí-los em velhos modelos colonialistas de desenvolvimento (FIGUEROA, 2009).

Dessa forma, com o escopo de romper os antigos parâmetros integracionistas a Convenção n° 169 surge, ao final da década de 1980, para pôr fim aos anacronismos da Convenção n° 107, evidenciando já em seu preâmbulo essa importante mudança com relação ao texto antecedente:

Considerando que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores; Reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas, religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram [...].(OIT, 1989)

O novo texto garantiu aos povos indígenas e comunidades tradicionais o direito de manter sua forma de organização social e econômica – os quais, outrora, eram desconsiderados e tomados como obsoletos, com base em uma ótica estritamente colonial, na qual essas populações precisariam sempre ser integradas ao restante da sociedade para deixarem o status de “atrasadas”. De acordo com Silva (2017), o reconhecimento constitucional das comunidades quilombolas torna-as visíveis perante o Estado, sob o prisma da sobrevivência e resistência à opressão sofrida, fazendo com que o acesso a direitos coletivos e reparação da opressão histórica, outrora negados, sejam possível através do exercício de direitos de existência e de liberdade, principalmente a liberdade de se autodeterminar, conforme seus costumes e modos de vida.

Dessa forma, é possível compreender que o texto da Convenção n° 169 se baseia em dois princípios básicos: a autoatribuição, como sendo a definição própria construída pelas comunidades tradicionais, as quais se autorreconhecem enquanto grupo, com base em sua identidade. E a livre determinação, ou autodeterminação, como sendo a liberdade de decidir sobre os caminhos e o futuro de sua existência, devendo ser reconhecida e respeitada por outros sujeitos. Silva

(2017, p.144), define que o termo autodeterminação se projeta no “exercício da autonomia interna, ou seja, no âmbito de cada povo, de cada comunidade, no âmbito da jurisdição indígena ou tradicional, conforme sua organização social própria, autogoverno e direito próprio.”

A partir desses princípios é que se constitui o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. Se os povos tradicionais são livres para determinar os rumos de sua existência, passou a ser insustentável a lógica dos Estados de implantar a todo custo políticas desenvolvimentistas voltadas para “integrar” comunidades tradicionais ao resto da sociedade, desconsiderando-as como sujeitos capazes de tomar as próprias decisões. Este é o cerne do Direito à participação e consentimento a que se refere a Convenção nº 169 ao prevê a Consulta Prévia, em seus artigos 6º e 7º: tornar possível um diálogo entre comunidades e outros entes que respeite a tradicionalidade do grupo e seu modo de vida, equilibrando os poderes nos processos de tomada de decisão que os afetem diretamente.

Todavia, Figueroa (2009) destaca que o direito à autodeterminação dos povos indígenas e comunidades tradicionais diz respeito tão somente a sua autonomia perante o Estado-Nação e ao modelo de desenvolvimento colonialista, não possuindo implicações no tocante ao direito de secessão. Ocorre que mesmo após sua ratificação no Brasil, a Convenção nº 169 ainda suscita muitas discussões por se tratar de um diploma legislativo com uma proposta totalmente diferente, baseada em uma perspectiva de sociedade plural.

Em contrapartida à mudança de paradigmas proposta pelo advento da Convenção nº 169, a OIT optou por manter a nomenclatura dos sujeitos a quem ela se destina os identificando como “indígenas, tribais e semitribais”, utilizada no texto da Convenção anterior e considerada por muitos como anacrônica. A atual já e seu artigo 1º elucida então quem são esses sujeitos:

I-A presente convenção se aplica:

- a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da comunidade nacional, e sejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
- b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou região geográfica à qual pertencia o país



à época da conquista ou colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais, e que, qualquer qual que seja sua situação jurídica, conservam todas as suas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

De acordo com Duprat (2016), apesar de manter a mesma denominação a diferença entre o texto anterior e o atual está no disposto no item 2 do artigo supracitado, na medida em que este estabelece a consciência da identidade indígena ou tribal como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições desta Convenção. Dessa forma, a autora afirma que é possível verificara consciência da identidade, construída pelo próprio grupo, como a base de sua definição, fazendo com que esses grupos se apropriem e ressignifiquem as definições eles atribuídas no contexto colonial.

Para Figueroa (2009), a Convenção nº 169 faz uso de dois critérios para identificar seus sujeitos de aplicação: o objetivo, caracterizado pela distinção social de um grupo com o resto da sociedade; e o subjetivo, caracterizado pela autoidentificação. Especificamente no Brasil, os sujeitos da Convenção nº 169 são compreendidos como povos e comunidades tradicionais, nos moldes do Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que versa sobre Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Tal diploma legislativo, assim como a Convenção nº169, utiliza o critério da autoatribuição, para definir povos e comunidades tradicionais, conforme seu artigo 3º, inciso I:

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. (BRASIL, 2007)

Da mesma forma, o Decreto nº 6.040/07 também traz a definição do que é um território tradicionalmente ocupado, sendo esses espaços imprescindíveis para a reprodução cultural, social e econômica desses povos, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, considerando, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, nos artigos 231 da Constituição e 68 do ADCT e demais regulamentações, confirmando, assim, as Comunidades quilombolas como legítimos sujeitos de direitos no âmbito da PNPCT e da Convenção nº169.

No caso em questão, apesar da mudança de cenário ocorrida com a suspensão das atividades da empresa, é possível verificar que o processo de Consulta Prévia ocorreu, na maior parte do tempo, com um grande desequilíbrio de poder. A maior parte das reuniões foi realizada na sede da empresa, onde a principal contrapartida exigida pelas comunidades eram na verdade políticas públicas básicas, como saúde e educação, de prestação obrigatória do Estado, e ainda a oferecer aos quilombolas empregos temporários e precários, sem nenhuma garantia trabalhista. Scaramuzzi (2017, p.81) é enfático ao afirmar que existe um forte interesse da empresa e do Estado em manter a desigualdade nas tratativas com as comunidades, uma vez que forçam os quilombolas a propor demandas de obrigação estatal para a mineradora, a qual não possui “nenhum compromisso formal ou sobre as quais não tem nenhum poder de influência ou interesse em solucioná-las”.

A espera pela titulação também foi contumaz para a manutenção do cenário de desigualdade no processo de consulta. Na época do caso, as comunidades vivenciavam apenas a expectativa de titulação de suas terras, cujo processo havia se iniciado em 2004, ou seja, um cenário de muitas incertezas sobre a garantia do território. Caso o processo de titulação não fosse permeado pelos impasses com relação à sobreposição às UCs e pelos interesses da mineração na região, existia uma grande possibilidade de os TQs do Trombetas já estarem titulados em 2012. Dessa forma, os quilombolas teriam maior poder de negociação, e poderiam dificultar ou negar a possibilidade de a extração de bauxita nas lavras inseridas em seu território tradicional.

## **2.2 O momento certo para consultar: especificidade com relação à Audiência Pública e os critérios para definir o que afetação ao modo de vida tradicional**

Uma grande falha no processo de consulta em questão é justamente o motivo que ensejou a procura das lideranças comunitárias pelo Ministério Público Federal: movimentação de funcionários da empresa Mineração Rio do Norte em área no interior do território pleiteado pelas Comunidades Quilombolas, sem que houvesse prévia comunicação. Sabe-se que o processo de Licenciamento Ambiental tem suas bases legais definidas na Constituição Federal; na Lei n. 9.784/1999; na Lei n°6.938/81, a qual estabelece as diretrizes sobre a Política Nacional do Meio

Ambiente; bem como nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº001/86 e 237/97, que instituem seus procedimentos.

Apesar das diferenças estabelecidas em lei, os próprios agentes do Ibama e a MRN questionaram o cabimento da Convenção nº 169, alegando ser a audiência pública o procedimento correto para a oitiva das comunidades e contrariando com isso o texto da convenção, a qual prevê a consulta antes do início que qualquer medida que afete as comunidades:

Esclareço que os citados platôs encontram-se dentro da Floresta Nacional Saracá-Taquera e não em terras quilombolas [...]. Esclareço, também, que um dos instrumentos de diálogo com as comunidades afetadas do empreendimento são as audiências públicas nas quais serão dirimidas dúvidas e recolhidas as dúvidas e sugestões frente à apresentação dos estudos ambientais. Porém, essas são realizadas apenas após a elaboração dos estudos, sendo as considerações das comunidades inseridas na análise do processo. [...] somente os estudos ambientais poderão indicar quais serão as comunidades que serão afetadas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL IC nº 1.23.002.000480/2012-81)

Importante instrumento na promoção da defesa do meio ambiente, o licenciamento ambiental tem como principal objetivo proteger de maneira preventiva os interesses da sociedade e de promover um adequado planejamento ambiental (ZHOURI & LACHEFSKI, 2011), dividindo-se em três etapas, as quais resultam em três licenças diferentes denominadas licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO). A Licença Prévia corresponde à fase de planejamento do empreendimento, quando são realizados estudos para avaliar sua viabilidade e projetar sua implantação. A Licença de Instalação, por sua vez, autoriza a instalação do empreendimento de acordo com o projeto aprovado na fase Licença Prévia e por derradeiro, a Licença de Operação autoriza o funcionamento do empreendimento.

Embora tenha seu procedimento e finalidades bem definidos em lei, o licenciamento e suas fases, no Brasil, ainda é objeto de muitas controvérsias, as quais põem em xeque sua real capacidade de proteger o meio ambiente e, por conseguinte, populações dele dependentes. Entre as inúmeras inconsistências a principal é a alternância e/ou a junção entre a seara pública e privada na realização do procedimento que, de acordo com Araújo e Costa (2007), enseja que o licenciamento ambiental, enquanto instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, ocasione resultados diferentes para processos semelhantes,

fundamentados pelo mesmo conjunto de leis – tornando-o, em muitos casos, um ato essencialmente político.

Conforme a previsão legal, a tomada de decisões a respeito da expedição de licenças no decorrer do processo de licenciamento ambiental presume a participação social. Para tal, o instrumento previsto pela legislação é a audiência pública. Contudo, as leis não esclarecem à natureza de tais audiências, se devem ser consultivas ou deliberativas, conforme a Resolução CONAMA n. 09/87:

Art. 1º A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA n. 1/86 tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

Ocorre que, quando há a incidência de projetos ou grandes empreendimentos sobre territórios ocupados por Comunidades Tradicionais, assim classificadas nos termos da Convenção nº169 da OIT, tal como no caso em tela, a Consulta Prévia deveria anteceder inclusive a Audiência Pública. Isto porque, de acordo com Deborah Duprat (2016), a Consulta apresenta características que conferem às comunidades o exercício do domínio sobre a sua existência, resguardando-as de quaisquer ações externas que eventualmente possam atingi-las. O caráter prévio pressupõe sua aplicação sempre que previstas quaisquer medidas que afetem as comunidades, ao passo que seu caráter informativo assegura a gerência de todo processo com “de boa-fé”, isto é, em atenção à cultura dos povos atingidos visando um acordo ou consentimento sobre a medida proposta, conforme se denota do texto da Convenção:

Art. 6º

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; [...]

2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo

ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.

Art. 7º

1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, chegar-se à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização

Somado aos problemas relacionados à transparência do projeto ZCO, estava a própria falta de conhecimento acerca da Consulta Prévia por alguns representantes de órgão ambientais e ainda os representantes da empresa ao tentarem substituir o momento da consulta pela audiência pública, prevista no artigo 3º da Resolução CONAMA 01/1986 e aqui cabe frisar essa diferença. De acordo com Felício Pontes Junior e Rodrigo Oliveira (2015, p.111), Consulta Prévia e audiência pública não se confundem, pois, juridicamente, ambos os institutos apresentam uma ampla variedade de diferenças: quanto aos sujeitos, à fundamentação legal, ao órgão condutor, às hipóteses de cabimento e incidência, ao momento de aplicação, à metodologia e à finalidade:

juridicamente a confusão entre os institutos não tem fundamento. Conforme largamente discutido, os principais aspectos da audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia – como sujeitos, fundamento jurídico, momento, finalidade, efeitos jurídicos etc. – são distintos (vide anexo I). Não há sobreposição. O respeito a esses três direitos contribui para que o Brasil se desenvolva de forma intercultural, pois o desenvolvimento que se faz sem ou contra os povos indígenas viola a Constituição.

Ainda conforme os autores supracitados, a Consulta se difere da audiência pública e outras formas de participação, na medida em que tem como fundamento a autodeterminação. Sendo este o cerne do Direito à Consulta é também o principal traço distintivo em relação às outras formas de participação, incluindo a audiência pública: “um procedimento só será Consulta Prévia se permitir, em maior ou menor grau, que os povos indígenas tenham controle sobre os seus próprios destinos” (PONTES e OLIVEIRA, 2015, p.110). Acerca do momento

adequado para a realização da Consulta Prévia, defendem que seja antes da autorização da medida objeto da consulta e desde as primeiras etapas do planejamento da obra. Já a audiência pública deve ser realizada em etapa posterior a da Consulta Prévia, após o recebimento do Rima órgão responsável pelo licenciamento ambiental, conforme o artigo 2º, parágrafo 1º da Resolução CONAMA 01/86. Dessa forma, havendo tantas distinções entre os dois institutos não é justificável a substituição de um pelo outro, uma vez que ambos são imprescindíveis dentro das suas respectivas finalidades.

A Corte IDH, durante o julgamento do *Caso Povo Saramaka versus Suriname (2007)* decidiu que a Consulta deve ser realizada com base em uma comunicação constante entre os envolvidos, e não apenas quando é necessário obter a aprovação da comunidade. Dessa forma, todas as etapas do plano de desenvolvimento do projeto a ser implementado devem ser incluídas na Consulta Prévia. Tal processo deve ser conduzido de boa-fé, e requer que o povo que será consultado tenha todas as informações acerca da decisão que irá tomar, inclusive dos riscos que os projetos possam apresentar. Outro ponto importante de destacar diz respeito ao tempo próprio das comunidades, permitindo-lhes tomar decisões de acordo com suas tradições e de acordo com suas próprias necessidades temporais (PIMENTEL, 2014).

Os efeitos jurídicos da aplicação da Consulta Prévia são diversos e constituem um ponto de debate bastante delicado, principalmente no tocante à natureza jurídica das decisões tomadas pelas comunidades durante o processo de consulta. Existem duas vertentes as quais se destacam acerca desse assunto: uma defende que a não passa de uma formalidade, uma etapa a ser cumprida, portanto, sem o condão de interferir no processo decisório estatal; outra defende que a decisão tomada pelas comunidades possui força de veto à medida objeto da consulta. Para Duprat (2016), entre as duas concepções há muitas questões a serem analisadas, uma vez que ambas lhe parecem equivocadas: a primeira, por não fazer jus aos pressupostos e requisitos da Consulta Prévia, como a livre determinação, e a segunda por estabelecer o domínio da decisão de um grupo sobre outro, suprimindo o caráter consensual, estabelecido na convenção, que deve haver entre as duas partes do processo, conforme os ditames de uma sociedade plural.

Como todo processo envolvendo mais de uma parte, são muitos os resultados possíveis a se extrair desse momento consultivo, que vão desde a

concordância de comunidades tradicionais, indígenas ou tribais, como Estado em relação à medida objeto da consulta até a total divergência, sem previsão de acordo entre os participantes. E aqui há que se esclarecer a diferença entre Consulta e consentimento, instituída pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Saramaka versus Suriname*, julgado em 2007 – segundo o qual, quando há incidência de grandes empreendimentos que afetem o território de comunidades tradicionais, ocasionando perda de território ou qualquer restrição de acesso e uso dos recursos imprescindíveis à sua existência e reprodução cultural, deve haver além da consulta, o consentimento dos povos atingidos. Isto se deve à concepção diferenciada atribuída ao território pela Convenção nº 169, a qual o considera como espaço imprescindível à existência dessas comunidades, diante disso a implantação de grandes projetos afeta não apenas o espaço físico, mas também ameaça a vida das populações.

Outra diferenciação importante de salientar é a proposta por Garzón, Yamada e Oliveira (2016) ao distinguirem o consentimento enquanto objetivo e o consentimento enquanto requisito jurídico para a implementação da medida objeto da Consulta – considerando que a Convenção nº 169 propõe como finalidade o acordo entre as partes, que passa a vinculá-las em torno da decisão tomada. Todavia, o texto do diploma internacional não define qual decisão deve ser tomada no caso de um dissenso. Sabe-se que a própria OIT se posicionou em 2003 acerca do caráter não definitivo da decisão tomada pelas populações tradicionais no âmbito da Consulta Prévia, estabelecendo que Convenção não confere povos indígenas e tribais o poder de vetar a decisão do Estado. É necessário enfatizar ainda que, apesar disso, a Consulta Prévia não é uma mera formalidade, sem qualquer influência sobre o processo decisório, conforme assevera os autores:

Desde que realizado um processo de consulta livre, informado e de boa-fé, há casos em que é possível que os governos adotem suas medidas a despeito dos posicionamentos apresentados pelos povos e comunidades consultados. Caso isso aconteça, os governos devem tomar suas decisões de maneira fundamentada e abarcando ou respondendo a todas as preocupações e os questionamentos eventualmente levantados pelos sujeitos ao longo da consulta. Contudo, há que se reafirmar aqui que, se conduzida de maneira válida e correta, não é possível imaginar que os governos não alterem em nada seus posicionamentos para melhor atender às particularidades dessa parcela específica de sua população. (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA 2016, p.45).

Considerando esses apontamentos, é inegável que as decisões tomadas pelas comunidades, no âmbito da Consulta Prévia, devam ser respeitadas, podendo apenas não ser adotadas caso o processo consultivo tenha transcorrido de forma legítima e tenha sido respeitado o caráter prévio, livre e informado do procedimento, que tenha corrido sob o princípio da boa-fé. Ainda assim, a decisão do Estado precisa ser fundamentada de forma a não deixar pairando nenhuma dúvida ou objeção das populações tradicionais acerca da medida ou do projeto a ser implementado em seus territórios. Desse modo, supera-se também a ideia de que a Consulta Prévia seja apenas uma etapa a ser cumprida, ou ainda, que seja um momento de mera apresentação do projeto para as comunidades sem considerar seus apontamentos ou discordâncias. A Consulta Prévia, se bem aplicada, cria espaço de diálogo e respeito entre as partes produzindo efeitos que definem a medida de implementação e efetividade para os sujeitos aos quais ela se destina.

### **2.3 O cerceamento à liberdade de decidir: quando a pressão ameaça a construção do consenso comunitário**

A partir dos artigos 6 e 7 da Convenção nº 169, destaca-se que a Consulta Prévia deve necessariamente ser implementada respeitando três características as quais definem o seu modo de aplicação: a boa-fé, a adequação às circunstâncias dos povos ou caráter culturalmente adequado (Corte IDH, 2007, p.42 - 43) e o caráter livre. Entende-se por boa-fé, nesse contexto, a transparência que deve haver ao longo processo consultivo, desde os momentos iniciais e inclusive durante a elaboração do projeto a ser executado, de forma honesta quanto à finalidade e impactos ocasionados por ele e esclarecendo todas as dúvidas dos povos consultados. A segunda característica confere ao processo o respeito às formas tradicionais de tomada de decisão das comunidades, “cabendo aos próprios sujeitos decidirem sobre sua forma de representação e não ao Estado” (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA 2016, p.37). Desse modo, prioriza-se a construção dos Protocolos autônomos de consulta que são documentos nos quais as comunidades estabelecem as diretrizes do processo de Consulta Prévia, conforme as



particularidades de sua cultura – tópico que será propriamente abordado no capítulo seguinte.

Por derradeiro, o caráter livre confere às comunidades tradicionais o direito de tomar uma decisão de forma livre, sem que haja constrangimentos ou indução a uma decisão favorável ao Estado e/ou à iniciativa privada. Nesse rol de coações, incluem-se também o oferecimento de vantagens, como emprego, dinheiro com escopo de pressionar a uma tomada de decisão não legítima. Valendo-se desses três eixos integrantes do modo como a Consulta Prévia deve ser aplicada no caso concreto, é possível verificar se os parâmetros estabelecidos na Convenção nº169 foram observados no processo conduzido na região do Trombetas. Ao analisar o caso, no entanto, nota-se que tais critérios não foram respeitados ao longo do processo de consulta, tendo havido uma evidente tentativa de viabilizar o projeto minerário da forma mais rápida possível, conforme será demonstrado nesta seção.

A primeira falha no processo de Consulta Prévia das Comunidades Quilombolas do Trombetas surge com a MRN iniciando atividades exploratórias em seus territórios antes que qualquer informação acerca do escopo dos trabalhos realizados pela empresa fosse veiculada e esclarecida ou discutida com os moradores quilombolas. Em uma fala feita por um comunitário, extraída do ECQ, é possível verificar a ausência de informações iniciais sobre o projeto e ainda a forma como os quilombolas se sentiram desconsiderados da tomada de decisão:

A mineração é o seguinte: hoje só está tendo essa conversa porque 27 de novembro de 2012 nós estivemos em Brasília para fazer uma denúncia dela, da Mineração. Eles já [tinham] passado por cima de nós. A primeira vez, já tinha sido paralisado Cruz Alta, e quando foi em 2012 eles começaram a mexer de novo. Só que eles não tiveram consideração de chegar com as comunidades e dizer assim: “Pessoal, nós vamos mexer aqui”. Não. Eles dizem que até hoje eles se arrependem de ter passado pelo rio. Porque nós só descobrimos porque eles passaram pelo rio, porque, quando nós vimos o excesso de lancha, a gente começou a desconfiar o que estava acontecendo (CUMBUCA NORTE, 2017, p.217).

Apesar de após a instauração do IC todas as partes, incluindo Estado e empresa, se mostrarem alinhadas com as discussões em torno da realização da Consulta Prévia às comunidades do Trombetas, a falta de informação, expressa no trecho acima citado, esteve presente durante todo o processo. Tal dificuldade se

mostra evidente quando nota-se, ao analisar os documentos constantes no procedimento ministerial, que há poucos dados acerca do projeto Zona Central Oeste e ainda sobre a extensão dos danos a serem causados por ele nos territórios quilombolas. Com a ausência dessas informações, não é possível falar em um processo de Consulta Prévia pautado pela boa-fé, posto ser imprescindível a transparência de informações quanto à natureza e impactos do empreendimento, sejam eles materiais ou imateriais, sobre a vida das populações locais.

Conforme a análise de Scaramuzzi (2017), a discussão sobre danos apenas ganha espaço apenas em 2014, dois anos após o início das atividades da empresa, quando o MPF, por meio de uma recomendação, solicitou, da empresa e dos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento, documentos de avaliação dos danos imateriais ocasionados pelos estudos de detalhamento geológico na vida dos quilombolas residentes próximo aos platôs, bem como condicionou a retomada das pesquisas geológicas e dos estudos de impacto ambiental à realização de tal estudo.

Em nota técnica, o ICMBio (2014, p. 08) cita brevemente quais seriam os danos imateriais gerados pela exploração dos platôs, os quais vão desde alteração no cotidiano dos moradores, ocasionados pela movimentação de funcionários da empresa, bem como de maquinário necessário para realização do trabalho. Outra questão abordada pela mesma nota técnica diz respeito à “ansiedade e angústia” ocasionadas pela “incerteza sobre a titulação dos territórios”. Todavia, não houve nenhum estudo que embasasse tal afirmação do órgão.

A adequação do processo às realidades e cultura das comunidades também restou comprometida, uma vez que as reuniões para discutir os assuntos referentes à consulta aconteciam em diferentes lugares, incluindo espaços como o escritório da MRN, barracões nas comunidades, sede da Fundação Cultural Palmares, em Brasília, e na sede do MPF em Santarém. Na grande maioria das vezes, os quilombolas se viam em um contexto de extremo desequilíbrio de poder e voz, conforme explicita Scaramuzzi:

Em 2014, no período de janeiro a outubro, foram realizadas 16 reuniões. Algumas delas, além de quilombolas e da mineradora, contaram com a presença de órgãos e representantes estatais. Todas as reuniões tratam especificamente dos interesses da mineradora e não há nenhuma ata de reunião sequer que discorra exclusivamente sobre as demandas quilombolas perante o Estado.

Essas demandas estão relacionadas à titulação de terras (o Inbra, órgão responsável pela questão no Brasil, sequer participou de uma reunião durante os anos de impasse com a mineradora) e de melhoria de políticas públicas básicas. Nota-se, portanto, grande disposição e interesse dos órgãos estatais de resolver o impasse com a mineradora, inclusive daqueles que em tese deveriam defender os direitos dos quilombolas perante o Estado; e nenhuma iniciativa para tomar medidas diante das necessidades e demandas apresentadas pelos quilombolas (2017, p.70).

A metodologia dessas reuniões também não respeitava as formas de tomada de decisão empregadas pelas comunidades. Após 9 anos observando e participando de assembleias e reuniões internas em diversas comunidades da região do Rio Trombetas, a antropóloga Julia Frajtag Saúma (2015) escreveu um trabalho sobre a construção do consenso unânime entre os comunitários durante seus processos decisórios. De acordo com a autora, no momento da tomada de decisão, o pensamento de cada um é importante para a “costura o consenso unânime”, no qual as individualidades dão espaço para o pensamento coletivo, sendo isso imprescindível para a manutenção do bem estar coletivo e da tranquilidade. Para que essa sobreposição de pensamentos individuais ocorra, dando espaço para o pensamento coletivo, são necessários muitos momentos de consulta e análises:

entre esses quilombolas, a ‘sobreposição de pensamentos’ que tais instituições deve possibilitar é formado por múltiplas “consultas” prévias e posteriores a uma reunião coletiva, onde as lideranças devem ser diminuídas para possibilitar a fala de cada um, que costura o ‘consenso unânime’ que será votado no final, e que pode ser repensado posteriormente [...].Portanto, notamos que, em relação a essa população, a consulta prévia – assim como a votação – não deve ser pensada como procedimento único, com data marcada, e sim como processo propriamente participativo, fortalecedor de uma coletividade que luta por sua sobrevivência, tranquilidade e alegria há mais de 200 anos (SAÚMA, 2015, p.246).

Essa forma de construção de uma decisão coletiva e unânime tornou-se totalmente inviável no processo de consulta do caso em tela, tendo em vista que, não foram conferidos espaço e tempo para a tomada de uma decisão nos seus moldes culturais. Apesar da espera de mais de 2 anos por uma resposta da FCP e da quantidade de reuniões feitas, muitos fatores metodológicos não contribuíam para torná-las realmente participativas. Por serem realizadas, muitas vezes, em

locais distantes das comunidades, as reuniões contavam com a participação de uma minoria de pessoas, as quais não conseguiam contribuir para a construção da unanimidade, ocasionando ruído na comunicação e desentendimento entre os comunitários.

Assim, restou também suprimido caráter livre da Consulta Prévia. Além do tempo exíguo para a tomada de decisão, uma parte dos quilombolas denunciou ao MPF diversas irregularidades ocorridas durante a Consulta. Tais denúncias estão inseridas em dois documentos: o primeiro, uma nota de Solidariedade aos Quilombolas de Oriximiná ameaçados pela mineração, assinada por mais de 160 organizações não governamentais, alegando terem sido desrespeitados os direitos das comunidades do Trombetas à Consulta Prévia, Livre e Informada; o segundo, um pedido de anulação enviado ao MPF, posteriormente à realização oficial do evento considerado pelo órgão como “consulta”. O pedido foi assinado por mais de 200 quilombolas das Comunidades do Alto Trombetas I, os quais reivindicavam, principalmente, a anulação da Consulta realizada no final do ano de 2014. De acordo com a Nota (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO et al., 2014), desde fevereiro de 2014 a FCP promovera reuniões com os quilombolas a suposto título de informação, mas que, na verdade, eram tentativas de constranger os quilombolas a rapidamente aceitarem a realização dos estudos da mineradora:

Tais reuniões têm sido agendadas no atropelo desrespeitando as diversas instâncias de decisão dos quilombolas e sua forma tradicional de deliberar, favorecendo a divisão entre as comunidades. As reuniões têm contado com a ostensiva participação da MRN e mesmo de políticos locais na defesa da empresa. Até hoje, os quilombolas não contam com as informações básicas sobre os estudos geológicos e os estudos de impacto ambiental planejados para ocorrerem ainda esse ano (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO et al., 2014, p.1).

O pedido de anulação também traz informações semelhantes. Nele, os mais de 200 quilombolas alegam não terem sido suficientemente informados sobre o estudo geológico da mineração, bem como sobre os planos de expansão minerária da MRN. A ausência de liberdade para a tomada de decisão e construção de um consenso comunitário também foi pautado no documento. De acordo com os quilombolas, “o tempo todo a conversa era que a gente tinha que decidir rápido. E também não adiantava a gente ser contra que a nossa voz não ia ser ouvida e a

MRN ia conseguir o que ela queria” (CPI-SP, 2016). O documento também alerta para o sentimento de divisão ocasionada pela experiência da Consulta entre as comunidades, na qual houve pressão da empresa e Estado, através da oferta de empregos para lideranças aceitarem a realização das atividades da mineração

Scaramuzzi (2017) afirma que essa discordância parece ter estreita relação com as diferentes formas de se relacionar com a empresa, por parte dos quilombolas das comunidades da Área Trombetas II e das mais distantes, da Área Trombetas I. De acordo com o autor, as comunidades da Área Trombetas II, pela maior proximidade, possuem uma relação mais intensa e dependente com a mineradora. A MRN possui alguns projetos que denomina de “responsabilidade social” nessas comunidades e lhes assegura acesso a seu hospital. Além disso, grande parte dos habitantes das comunidades está inserida na rede de empregos, via cooperativas locais, como a Cooperativa de Prestação de Serviços da Comunidade Moura, a CooperMoura, e a Cooperativa de Prestação de Serviços da Comunidade Boa Vista, a CooperBoa, as quais prestam serviço para a mineradora na região. Tais empregos são imprescindíveis em um cenário onde há poucas ofertas para os moradores quilombolas.

### **3 OS CAMINHOS DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA**

Neste capítulo serão abordados pontos importantes relacionados à efetivação do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada e às formas de superação dos desafios impostos hoje em dia à efetivação de tal direito. Após a detida análise dos antecedentes e aspectos jurídicos do caso, feita nos capítulos anteriores, passa-se agora para a última parte do trabalho, voltada para os caminhos da efetivação da participação de comunidades tradicionais nos processos decisórios.

Em primeiro lugar discute-se a questão da regulamentação da Consulta Prévia e sua efetividade prática, a partir de um dos pontos nodais do caso estudado: quando ocorriam os ajustes para a Consulta das comunidades do Trombetas, foi ventilada a hipótese de não realização da mesma em razão da inexistência de uma forma específica de rito a ser seguido no momento consultivo. Desse modo, busca-se elucidar o que de fato é necessário para que o Direito à Consulta Prévia seja eficaz

aos seus sujeitos, considerando a jurisprudência internacional e o que dizem os pesquisadores da área sobre a temática.

O segundo tópico tem por escopo discutir a importância dos Protocolos de Consulta na efetivação do Direito à participação, tendo em vista ser um instrumento que respalda as comunidades e esclarece como se organizam social e politicamente, como tradicionalmente tomam suas decisões e como deverá ocorrer o processo de diálogo no âmbito consultivo, explicitando as condições indispensáveis para uma Consulta Prévia culturalmente apropriada construídas pelas comunidades. No contexto em que se discute a necessidade de uma regulamentação para a aplicação da Consulta Prévia, os protocolos surgem como um respaldo jurídico e como uma resposta ao dilema oferecida pelas próprias comunidades. No caso estudado, a ausência de um Protocolo de Consulta construídos nos moldes adequados, com ampla participação do Território Alto Trombetas I e II, dificultou a aplicação do direito, gerando incontáveis dúvidas sobre a forma que o direito deveria ser implementado. Tais dúvidas tiveram muitas consequências negativas para eles, como desentendimentos internos e até mesmo insegurança quanto à legitimidade da Consulta Prévia.

Apesar dos constrangimentos vividos e da dificuldade de se fazer valer o direito à participação, os eventos ocorridos entre 2012 e 2016 deram aos quilombolas do Trombetas o conhecimento acerca de tal direito, levando o território Alto Trombetas II, em parceria com a UFOPA e outras organizações, em 2017, a construir seu próprio Protocolo de Consulta, visando evitar futuras supressões de seus direitos, bem como passar novamente pelos constrangimentos outrora vivenciados.

### **3.1 A regulamentação da Consulta Prévia, Livre e Informada e seus reflexos: notas sobre a eficácia do instrumento**

A discussão acerca da eficácia da Consulta Prévia merece uma análise detida, uma vez que suscita muitas dúvidas entre aplicadores do direito, Estados, entidades privadas e comunidades tradicionais quando inseridas em uma situação que carece de aplicação do referido instrumento. No caso estudado, a eficácia da Consulta foi posta em discussão após a empresa mineradora se manifestar no IC

afirmando precisar avaliar a viabilidade da Consulta Prévia no plano prático posto que a mesma, naquele momento (bem como nos dias atuais), não possuía regulamentação no Brasil. Afinal, para que a Consulta Prévia seja aplicada é necessário que exista regulamentação da mesma no país que a ratificou? Ou a Convenção nº 169 da OIT é dotada de aplicabilidade imediata?

Para responder esses questionamentos faz-se necessário destacar os entendimentos sobre o assunto proferidos pela Corte Interamericana de Direitos e Humanos e ainda analisar as tentativas de regulamentação já intentadas pelo Brasil a fim de traçar um percurso e definir o que de fato significa a regulamentar a Consulta Prévia no contexto nacional. A partir disso torna-se possível verificar em que medida a regulamentação é imprescindível para uma aplicação eficaz da Consulta Prévia ou se é apenas um meio para limitar a extensão desse direito.

A dúvida acerca desse tema se funda na questão de a Convenção nº 169 não especificar em seu texto a forma ou um rito específico para a aplicação da Consulta Prévia no caso concreto, deixando margem para uma ampla interpretação que, em muitas ocasiões, acaba servindo de pretexto para inviabilizar a implementação da Consulta às comunidades tradicionais. Tal prática vai de encontro ao entendimento da Corte IDH, segundo a qual a ausência de regulação não justifica sua não aplicação pelo Estado (Corte IDH, 2009). Sendo assim, o Brasil ao ratificar a Convenção Interamericana de Direitos Humanos em 9 de julho de 1992, vinculou-se aos deveres estabelecidos neste texto normativo, dentre eles o direito à Consulta, que é amparado por este sistema. O parágrafo 273 da sistematização das normas e jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CIDH, 2009) dispõe que:

Os Estados têm a obrigação de consultar os povos indígenas e comunidades tradicionais e garantir sua participação nas decisões relativas a qualquer medida que afete seus territórios, tomando em consideração a especial relação entre os povos indígenas e tribais e a terra e seus recursos naturais. Esta é uma manifestação concreta da regra geral 124 segundo a qual o Estado deve garantir que “os povos indígenas sejam consultados sobre os temas suscetíveis de afeta-los”, levando em conta que esta consulta deve “estar dirigida a obter seu consentimento livre e informado”, segundo dispõe a Convenção 169 da OIT e a Declaração dos direitos dos povos indígenas

A Fundação Devido Processo Legal (2015) realizou um amplo estudo visando analisar a implementação da Consulta Prévia nos diferentes contextos da América Latina, verificando que, apesar das particularidades de cada país existem preceitos que devem ser observados independentemente do contexto de aplicação do instrumento, dentre eles, além da impossibilidade de o Estado alegar falta de regulamentação para o descumprimento da Consulta Prévia, estão: a necessidade de consultar os povos indígenas e comunidades tradicionais acerca da melhor forma de implementar a Consulta Prévia, inclusive se para isso for criada uma lei específica; e a necessidade de adequação do ordenamento jurídico interno dos países às obrigações internacionais – tanto no aspecto positivo, no sentido de adotar normas para mais bem aplicar o direito, quanto no aspecto negativo suprimindo medidas legislativas incompatíveis com texto da Convenção nº 169.

De acordo com a supracitada Fundação, o Brasil é o país com menos avanços no que diz respeito à regulamentação da Consulta Prévia, o que dificulta sua aplicação em casos concretos no país, acirrando disputas territoriais e por recursos naturais entre comunidades tradicionais, empresas privadas e Estado. Tal fato seria decorrente de causas estruturais que estão na raiz das violações dos direitos de comunidades tradicionais, tais como a discriminação, que permeia o aparato estatal ao longo de séculos de história. Apenas em janeiro de 2012 a questão da regulamentação entrou em pauta para o governo federal, após o Brasil ser denunciado à OIT pelo sistemático descumprimento da Convenção nº 169 (DPLF, 2015, p. 23).

A referida denúncia foi feita em 2008 ao Comitê Tripartite da OIT pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), em atendimento à demanda de Organizações indígenas e quilombolas. Devido a ela, o Brasil foi incluído provisoriamente na lista de casos cuja análise ocorreria na Comissão de Aplicação de Normas da 100ª Conferência Internacional do Trabalho, em julho de 2011. Em maio de 2011, o Governo brasileiro e a CUT fecharam um acordo que permitiu a retirada temporária do caso contra o Brasil, desde que o país assumisse o compromisso de iniciar a discussão sobre o processo de regulamentação da Consulta Prévia. Com isso, foi publicada em 27 de janeiro de 2012, a Portaria Interministerial nº 35, de 27 de janeiro de 2012, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com escopo de avaliar possíveis proposta de regulamentação.



De acordo com Garzón, Yamada e Oliveira (2016, p.14), o GTI fora instituído pelo Governo Federal com base nos argumentos do governo para o não cumprimento adequado do direito à Consulta estarem vinculados à inexistência de “uniformização de procedimentos e orientações que, administrativamente, traduzissem o direito normatizado na Convenção 169 da OIT”. No entanto, a Portaria de constituição do GTI possuía diversas incongruências, as quais foram duramente criticadas por representações de comunidades tradicionais e setores da sociedade civil, principalmente quanto aos seus reais objetivos – posto que o Estado brasileiro apenas tomou tal iniciativa para evitar uma responsabilização em âmbito internacional, não por estar preocupado com a efetividade da Consulta Prévia.

Nessa toada, o Estado do Pará também buscou medidas para uniformizar a aplicação da Consulta Prévia às comunidades tradicionais locais, através do Decreto nº 1.969/2018, de 24 de janeiro de 2018, cuja justificativa era a “necessidade de se estabelecer normas, no âmbito do Estado, aos procedimentos para a realização das Consultas aos povos e populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais” (PARÁ, 2018a, p. 5). Ocorre que a elaboração desse texto normativo em nenhum momento contou com a participação de qualquer membro de comunidade tradicional ou indígena, sendo assim uma tentativa de regulamentar a Consulta Prévia sem Consulta Prévia.

O decreto foi rechaçado tanto por representações de comunidades tradicionais, ONG’s, setores da sociedade civil, por meio de uma nota de repúdio, bem como por órgãos ligados à justiça: em atuação conjunta, o Ministério Público do Estado do Pará, MPF, Defensoria Pública da União e Defensoria do Estado do Pará emitiram uma Recomendação à Procuradoria do Estado do Pará para que revogasse o referido Decreto, em razão de violar a Convenção nº 169 da OIT, no que tange ao Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais.

Dentre as violações apontadas destacam-se: inexistência qualquer disposição no Decreto que previsse que a aprovação do Plano Estadual seria precedida de Consulta Prévia, Livre e Informada aos povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, principais sujeitos interessados, nos termos da Convenção nº. 169 e demais documentos aplicáveis; não garantia de participação efetiva dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais na elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e

Informadas, por não os prever como membros do Grupo de Estudos de Consultas Prévia, Livres e Informadas; a previsão do artigo 2º, §2º do Decreto, que permitia o ingresso de outros interessados no Grupo – condicionado à aprovação do Coordenador –, mas não garantia a inclusão dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, uma vez que estes grupos não são contemplados pela expressão utilizada: “órgãos e entidades públicas e privadas” (PARÁ, 2018b).

Conforme discute Mendonça, regulamentar a aplicação a Consulta Prévia nada mais é que estabelecer diretrizes que sistematizem e uniformizem os mecanismos de implementação dos processos consultivos, “a fim de tornar clara a conduta estatal em relação aos meios de promoção e efetivação da participação dos sujeitos da Convenção nº 169 nas tomadas de decisão” (2019, p. 69). Todavia, na prática, os próprios processos de regulamentação são controversos, visto que a idealização dessas tentativas é feita mediante o interesse estatal e, principalmente, de modo assimétrico, impondo sua decisão verticalmente às comunidades, conforme as tentativas já realizadas no Brasil.

Considerando a experiência brasileira e suas tentativas falhas de regulamentar o instrumento, cabe nesta discussão salientar a questão da aplicabilidade direta e imediata da Convenção nº169 nos países que a ratificaram. O §1º do artigo 5º da Constituição Federal dispõe que as normas definidoras de direitos fundamentais possuem força normativa e aplicabilidade imediata, o que se estende às normas estabelecidas em tratados internacionais de direitos humanos ratificados no país, incluindo nesse rol, a referida Convenção. Dessa forma, infere-se que a plena efetividade e aplicação do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada prevista independe de regulamentação, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e da ADI 3.239.

Destaca-se que desde 10 de dezembro de 1980 Brasil reconheceu o caráter obrigatório da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), quando depositou, junto ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), documento no qual o estado brasileiro se compromete a implementar as decisões do órgão decorrentes da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos. A Corte IDH, além de solucionar controvérsias concretas sobre direitos e liberdades, através de decisões

condenatórias, atua também definindo critérios gerais de interpretação dos direitos humanos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e outros tratados internacionais, a serem observados necessariamente pelos poderes públicos e juízes locais.

Nesse sentido, a Corte IDH e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos fixaram diversos parâmetros mínimos para a aplicação do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada, notadamente nos casos *Comunidade Saramaka vs. Suriname* (2007) e *Sarayaku vs. Equador* (2012). Especificamente no Caso do Povo Saramaka contra o Suriname, a Corte IDH deixou ainda mais clara sua percepção de que cabe apenas ao povo ou comunidade tradicional decidir quem deve ser consultado e quem representa efetivamente a coletividade.

Somado a isso, o Relator Especial das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas afirmou, em Relatório aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, que “Os Estados também têm a obrigação geral de consultar os povos indígenas sobre as medidas legislativas que possam afetá-los, particularmente com relação à regulamentação legal dos procedimentos de consulta. O cumprimento do dever de consultar os povos indígenas e tribais sobre a definição do marco legislativo e institucional da Consulta Prévia é uma das medidas especiais requeridas para promover sua participação na adoção de decisões que os afetem diretamente” (ONU, 2009, §67).

No contexto nacional, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem reconhecido a aplicabilidade imediata do Direito à Consulta Prévia, independentemente de qualquer regulamentação, como nos casos das Usinas Hidrelétricas de Belo Monte, de São Luiz do Tapajós, de São Manoel, de Teles Pires, do Projeto de Mineração de Ouro Belo Sun, da Estrada de Ferro Carajás, dos Portos do Maicá, dentre outros. Nesse ponto, Garzón, Yamada e Oliveira (2016, p.9) alertam que apesar de tais decisões de darem nesse sentido, existem ainda no Poder Judiciário contradições, como por exemplo, as restrições impostas pelo STF ao Direito à Consulta no Caso Raposa Serra do Sol e ainda o uso da Suspensão Liminar e Antecipação de Tutela, a qual afasta a possibilidade de Consulta sob a justificativa que projetos “mal planejados sejam fatos consumados”.

Alguns autores defendem a imprescindibilidade da regulamentação, pois a entendem como único meio pelo qual se torna viável a efetivação do direito à Consulta, conforme explicita MATTEI:

diante deste impasse entre o Poder Público e as entidades representativas dos povos e direitos indígenas, a falta de regulamentação da C169 tem afetado os povos indígenas e tribais brasileiros e continua, uma vez que os termos de regulamentação proposto pelos órgãos públicos competentes não respeita o princípio da boa-fé, e não constituem legitimamente uma consulta livre, prévia e informada. A falta de regulamentação da C169, mesmo depois de 10 anos de vigência no nosso ordenamento jurídico, configura inconstitucionalidade por omissão. Tal inconstitucionalidade se faz presente por falta de ação da administração pública brasileira no intuito de tornar efetivo os termos da C169. A inércia, a falta de preocupação e interesse com os direitos indígenas e comunidades tradicionais de nosso país, através da falta de regulamentação da C169, viola frontalmente a Constituição Federal, por não criar meios adequados de fazer valer a proteção dos sujeitos de direitos previstos na respectiva Convenção(2015, p. 59).

Esperar a regulamentação para tornar efetivo o Direito à Consulta Prévia, no entanto, é um movimento bastante arriscado principalmente ao considerarmos as tentativas anteriores do Estado Brasileiro as quais visavam apenas legitimar a supressão dos direitos já garantidos às comunidades por meio da Convenção nº 169 e assim implantar medidas administrativas e legislativas que atendem tão somente ao interesse estatal e privado, sob justificativa do desenvolvimento econômico.

São muitos os posicionamentos, como de fato foi demonstrado, que convergem no sentido de afirmar a aplicabilidade imediata do direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. Cabe ressaltar aqui que não se deve vislumbrar a possibilidade de regulamentação do instrumento como errada, apenas analisá-la criticamente, entendendo o contexto e as possíveis intenções do Estado ao fazê-lo. Desse modo, ao condicionar a aplicação do direito à regulamentação, a MRN violou dispositivo constitucional acerca da aplicabilidade imediata de tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, além da jurisprudência e dos princípios internacionais sobre o tema.

Nesse ínterim, a construção de Protocolos Autônomos de Consulta Prévia entram em cena como um importante instrumento para respaldar a implementação do direito, principalmente ao considerarmos a recente decisão do TRF 1º Região, em ação movida pelo Ministério Público Federal em face do Estado do Pará, a qual determinou que a Consulta Prévia seja realizada “em conformidade com o Protocolo de Consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT” (Tribunal Regional Federal – 1ª Região, Apelação Cível nº. 0002505-

70.2013.4.01.3903/PA). Assim, conforme a Recomendação Conjunta nº007/2018 (PARÁ, 2018b) os Protocolos de Consulta Prévia, associados à observância dos padrões internacionais fixados pela Convenção e jurisprudência da Corte IDH, bastam para aplicação concreta do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada.

### **3.2 O papel dos Protocolos Autônomos na efetivação do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada**

Nessa seção será feita uma breve abordagem acerca de um importante instrumento para a efetivação do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada: os Protocolos autônomos de Consulta. No caso estudado, à época da realização do processo consultivo as comunidades do Alto Trombetas não contavam com este valioso instrumento para respaldá-las juridicamente perante o Estado e a empresa, bem como para fazer valer sua autonomia e salvaguardar seus direitos, através de um instrumento que expressa a vontade coletiva. Mas o que são esses protocolos e qual sua natureza jurídica dentro do contexto da Convenção nº 169 da OIT?

A definição mais simples é dada por Cardoso et al. (2019), segundo o qual os Protocolos são um conjunto de regras aprovadas pela comunidade para facilitar o passo-a-passo às autoridades públicas no processo de Consulta. Seu objetivo é garantir vários direitos, especialmente o direito à livre determinação de condução dos processos pela comunidade, como também garantir o direito de consentir ou não a implementação de uma medida que afete o cotidiano da comunidade. Sendo assim, os autores defendem que se trata de uma ferramenta de defesa dos direitos culturais, territoriais da Comunidade, “objetivando que seja realizada uma consulta que respeite os conhecimentos da comunidade, o tempo necessário e a linguagem para que o povo entenda todos os detalhes das medidas que o governo quer tomar” (CARDOSO et al., p.8).

De acordo com Silva (2019) protocolos autônomos são documentos construídos pelas próprias comunidades às quais se destinará a Consulta Prévia. Nele deverão constar critérios, requisitos e princípios mínimos que devem ser respeitados pelo Estado no momento da consulta, seguindo o critério estabelecido no texto da Convenção nº 169 referente ao caráter culturalmente adequado aos povos. A autora também ressalta que o princípio da autodeterminação dos povos e

comunidades tradicionais também se faz reconhecer nesses protocolos, nos quais “a livre determinação nos leva à ideia de jusdiversidade, apresentando a diversidade cultural e de sistemas jurídicos próprios” (SILVA, 2019, p.105).

Oliveira (2019) destaca que os Protocolos de Consulta expressam a forma como as comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas mostram à sociedade o modo como se organizam social e politicamente e se fazem representar perante os agentes externos, principalmente perante o Estado, a quem recai o dever de promover a Consulta Prévia. Dessa forma, esse documento possui uma característica unilateral, uma vez que as próprias comunidades estipulam seu conteúdo:

não cabe aqui a ideia de uma construção bilateral, na qual haveria uma discussão entre os povos e órgãos representantes do governo. A bilateralidade serviria para um momento posterior, quando o Estado fizesse a consulta no momento em que já estivesse definido previamente o procedimento. Diferente de outras formas de decisões nas comunidades e aldeias, a consulta prévia não é algo cotidiano, é um tema novo, por isso demanda tempo, até que se obedeça ao procedimento hierárquico interno (SILVA, 2019, p.105).

De acordo com Souza Filho (2019, p.35-6), os Protocolos, sendo unilaterais, permitem que as normas internas sejam livremente estipuladas, estabelecendo as formas e procedimentos a serem seguidos pelo Estado em caso de medidas que exijam Consulta Prévia e constituindo a institucionalidade própria de cada comunidade e considerando suas dinâmicas internas, relações de poderes e hierarquia, construídas pela legitimidade de cada povo. Sendo a medida objeto da Consulta Prévia algo com capacidade alterar completamente a configuração do seu modo de vida, a decisão tomada precisa ser edificada com base no consenso interno e na firme reflexão, posto se tratar de uma decisão definitiva que foge ao cotidiano das comunidades

Acerca desse documento, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, durante visita ao Brasil no ano de 2018, cujo objetivo foi observar a situação dos direitos humanos no país, desenvolveu um relatório com diversas recomendações – dentre elas, a de regulamentar o Direito à Consulta Prévia das comunidades quilombolas, prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, observando as formas próprias de organização dos quilombos e sua

tomada de decisão, incluindo o uso de Protocolos de Consulta à comunidade e suas formas próprias de organização.

Quanto à sua natureza vinculante, Silva (2019) defende que esses documentos são instrumentos autênticos de autodeterminação que vinculam aos Estados à observância e implementação da Consulta Prévia, pelo fato de seu conteúdo apresentar os parâmetros tradicionais preliminares que deverão ser respeitadas no processo de consultivo.

Nota-se que a ausência de um Protocolo de Consulta, construído coletivamente entre as comunidades, com tempo suficiente para a discussão prejudicou efetividade da Consulta no Alto Trombetas. Na época houve a elaboração de um Plano de Consulta em caráter emergencial, orientado pelo MPF e levado às comunidades através de um Grupo de Trabalho composto por lideranças quilombolas. Conforme Beser e Carvalho (2018), as reuniões para discussão desse plano foram realizadas em duas rodadas: uma para apresentação, discussão e votação do plano e outra pra tratar de assuntos referentes aos estudos de perdas imateriais a ser realizado para auferir a compensação a ser paga pela MRN, no caso de a exploração ser autorizada.

Tais reuniões foram impugnadas pelas comunidades que compõem do TQ Alto Trombetas I no pedido de anulação enviado ao MPF, no qual alegavam que esses espaços foram considerados como a Consulta Prévia, sendo que em nenhum momento houve Consulta de fato acerca dos estudos geológicos, mas sim a mera apresentação do Plano de Consulta. No documento, também alegavam que essas reuniões não foram representativas, posto que houve baixa participação de comunitários. Após esses eventos, restou troca de acusações e mágoas que se instalou entre quilombolas dos territórios Alto Trombetas I e II, uns apontando os outros como adversários em uma disputa que transformou “diferenças em fragmentação, e não em reintegração” (BESER; CARVALHO, p.138).

Visando evitar novos conflitos e assegurar seus direitos em face de futuras medidas as serem tomadas pelo Estado e pela empresa, os quilombolas do Alto Trombetas II decidiram em 2017 elaborar seu próprio Protocolo de Consulta, para guiar tanto as comunidades quanto os governos na aplicação da Convenção 169 da OIT. Seu escopo principal foi evitar que as futuras consultas fossem “feitas de qualquer jeito, porque isso traz mais problemas”; e que os moradores sejam “consultados de um jeito que possamos entender participar, discutir com calma, tomar decisões e ter

nossas decisões respeitadas” (BESER; CARVALHO; FARIAS, 2018, p.156).O protocolo foi construído ao longo do ano de 2018 pela Associação Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto Trombetas II (ACRQAT) em parceria com professores e pesquisadores universitários que, desde 2012, acompanham, entre outros, os processos de titulação e licenciamento ambiental na área do Alto Trombetas. A metodologia utilizada foi pautada por uma reunião realizada em Oriximiná, na qual dirigentes e conselheiros da associação apresentaram suas formulações aos colaboradores universitários, obtendo deles esclarecimentos quanto aos fundamentos jurídicos da Consulta Prévia, Livre e Informada. Ao longo de um dia de trabalho produziram juntos um esboço do protocolo, que deu origem à versão final do texto, à qual se chegou após novas rodadas de avaliações e debates internos da diretoria, da associação com as comunidades e, novamente, da diretoria com os colaboradores (BESER, CARVALHO; FARIAS, 2018, p.163). Em seu texto, os quilombolas definiram o que entendem por Consulta Prévia:

A consulta é prévia porque deve ocorrer antes de se tomar qualquer decisão sobre projetos e medidas que comprometam a autonomia das comunidades de participar na utilização, administração e conservação dos recursos existentes em suas terras. A consulta é livre porque o direito de participação e a liberdade de opinião e expressão devem ser assegurados a todos, sem distinção, e não só para líderes. Não se admite que interessados nos resultados da consulta façam pressões, ameaças ou represálias aos participantes. A consulta é informada porque o assunto em discussão precisa ser explicado em detalhes, levando em consideração o tempo de que as comunidades precisam para assimilar e analisar as propostas, bem como para avaliar os possíveis impactos sociais, ambientais e culturais. Esse tempo tem de ser determinado em acordo com as comunidades (ACRQAT, 2018, p. 24).

Os Protocolos de Consulta são, assim, um instrumento valioso para guiar a aplicação da Consulta Prévia, Livre e Informada conforme os parâmetros estabelecidos na Convenção nº169 da OIT, considerando que a efetivação desse direito só é garantida se ele for implementado de forma culturalmente apropriada, de boa-fé e com caráter livre. Nesse quadro, esses documentos surgem para garantir justamente que esses princípios sejam respeitados, e a participação das comunidades tradicionais ou indígenas, garantida.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito à Consulta, Prévia, Livre e Informada, apesar de ter sido introduzido na legislação brasileira há mais de 16 anos, possui diversos entraves práticos em sua aplicação, o que restou claro pela experiência vivenciada pelas Comunidades do Alto Trombetas. O cenário de disputa territorial no vale do Trombetas persiste por séculos apenas mudando sua configuração: da luta dos negros fugidos do regime de escravidão para manter sua liberdade, até a resistência contra os avanços de grandes empreendimentos sobre as áreas que ocupam.

Devido a isso, o primeiro capítulo desta monografia é voltado para a construção histórica da tradicionalidade da ocupação quilombola das comunidades do Alto Trombetas I e II, no qual buscou-se descrever o histórico de ocupação das comunidades, as mudanças ocasionadas pela chegada da MRN e da implantação das Unidades de Conservação a partir da década de 1970, bem como o modo com que os quilombolas passaram a se organizar em virtude de tais transformações. Em seguida, passou-se à análise dos direitos territoriais e garantias constitucionais conferidas às comunidades quilombolas com o advento da Constituição Federal de 1988, buscando sistematizar os avanços e retrocessos quanto aos direitos territoriais dessas populações.

A partir do estabelecimento dos pontos nodais do caso, extraídos da análise do IC e de informações obtidas por meio da pesquisa realizada em 2017, no âmbito do programa de iniciação científica da Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa – Fapespa - em parceria com a UFOPA, foi possível construir pontos de debate sobre o direito à Consulta Prévia, com base no caso analisado. Tais pontos são constituídos por dúvidas-chave surgidas ao longo do processo, que dificultaram a implementação do direito e tolheram os quilombolas do direito à participação previsto na Convenção nº169. A identificação, discussão e esclarecimento dessas dúvidas está diretamente ligada aos desafios para implementação do Direito à Consulta Prévia no caso estudado, mas que não raramente também surgem em outros casos semelhantes no Brasil e na região amazônica.

Dessa forma discutiu-se a Consulta Prévia como um instrumento importante para diminuir assimetrias nos diálogos entre comunidades tradicionais e Estado, uma vez que esta é inclusive a sua razão de ser: ao substituir a Convenção

107 da OIT – cujo teor era essencialmente colonial, baseado na assimilação de povos indígenas e comunidades tradicionais –, a Convenção nº 169 buscou reconhecê-los como sujeitos de direito capazes de decidir sobre seu futuro, respeitando suas culturas e suas formas de desenvolvimento. Outro ponto nodal diz respeito à constante confusão feita entre Consulta Prévia e audiência pública, a partir do qual se buscou demonstrar que cada um desses institutos possui funções e situações de fato distintas que ensejam sua aplicação. No caso do Trombetas, não havia margem para dúvidas quanto ao cabimento da Consulta, posto que naquela altura os estudos prévios não tinham sido realizados para apresentação dos impactos do ZCO sobre as comunidades. Sendo assim, a Consulta deveria ter se realizado antes mesmo do pedido de licenciamento da MRN para o ICMBio.

Em desrespeito a mais um parâmetro estabelecido pela Convenção nº 169, as comunidades do Trombetas não tiveram liberdade para tomar a decisão acerca do projeto. Isso porque ao longo de todo processo foram sempre pressionadas a decidir em conformidade aos interesses do Estado e da empresa. Grande parte das reuniões documentadas foram realizadas na sede da empresa ou na presença de algum de seus representantes, nunca apenas entre as comunidades e o Estado – o qual tem, por força da Convenção nº 169, o dever de promover a Consulta Prévia. Além disso, não houve tempo suficiente para a tomada de decisão nos moldes tradicionais realizados pelos quilombolas, com escopo de construir o consenso unânime (SAÚMA, 2015), os quais foram obrigados a decidir no tempo da empresa e do Estado.

As consequências dos atropelos dos parâmetros estabelecidos pela Convenção se materializaram em conflitos entre os territórios Alto I e II e fragmentação interna no tocante à melhor decisão a ser tomada sobre o projeto da MRN. O conflito fica evidente quando um grupo de lideranças envia ao MPF um documento no qual dizem que as comunidades como um todo abrem mão da Consulta Prévia para realização dos estudos geológicos, mesmo depois de manifestar pleno interesse pela oitiva. Em outro momento, após a Consulta “oficial” realizada ao fim do ano de 2014, um grupo expressivo de quilombolas das comunidades do TQ Alto I enviaram pedido de anulação da Consulta tendo em vista a mesma ter sido realizada na ausência de liberdade e tempo necessários para a tomada de decisão.

Nesse cenário de dúvidas, a regulamentação do procedimento de Consulta Prévia é defendida por muitos estudiosos como o único instrumento capaz de conferir efetividade à participação dos quilombolas. Todavia, as experiências de tentativas de regulamentação no Brasil se mostraram ineficientes, uma vez que foram construídas sem participação de comunidades tradicionais e buscaram apenas legitimar medidas a serem impostas pelo Estado, restringindo o Direito à Consulta Prévia, em discordância com a jurisprudência internacional da Corte IDH, que previu expressamente que o Estado não pode alegar falta de regulamentação para não consultar previamente as comunidades.

A solução é apresentada pelas próprias comunidades, através da construção dos Protocolos Autônomos de Consulta Prévia. Tal instrumento, por ser um documento elaborado para garantir as condições efetivas de participação nos processos de tomada de decisão que afetem direta ou indiretamente seus territórios, direitos e modos de vida, orienta o diálogo com qualquer agente externo de maneira igualitária, respeitosa e consciente dos direitos e deveres de cada parte. Além disso, o Protocolo é fundamental para que os processos de consulta alcancem a linguagem, a compreensão, a forma de decidir e o desejo das comunidades quilombolas, sem afetar o seu modo de viver. Isso significa que esses processos devem contemplar as comunidades como um todo e não apenas as lideranças ou representantes, garantindo a todos os comunitários a participação por livre e espontânea vontade (BESER; CARVALHO; FARIAS 2018, p.165).

Assim, o episódio da realização da Consulta Prévia para expansão da mineração em áreas pleiteadas pelos remanescentes de quilombos no Trombetas não foi realizado em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela Convenção nº 169 da OIT, bem como pela jurisprudência internacional. A partir disso, conclui-se que: (i) No caso analisado, os principais desafios encontrados pelas comunidades para efetivação do Direito à Consulta estruturam-se, principalmente, na sua forma de aplicação, considerando que não houve dificuldade, seja do Estado, seja da empresa em compreender os quilombolas do Trombetas como sujeitos da consulta. No entanto, no momento de pôr em prática nos moldes da C169, entraves como a constante tentativa de órgãos do governo federal e empresa de substituir o momento de Consulta Prévia por uma Audiência Pública ou ainda pela inviabilização da construção do consenso sobre a atividade mineradora nos territórios, tendo em vista que, não foram conferidos espaço e tempo para a

tomada de uma decisão, conforme os parâmetros culturais das comunidades; (ii) apesar dessas dificuldades, o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada representa hoje em dia um importante instrumento para superar as assimetrias entre comunidades tradicionais, Estado e outros entes de forma a proporcionar não apenas o direito à participação, mas também o direito decidir sobre o seu futuro como povo dotado de autonomia, rompendo os paradigmas integracionistas do texto anterior ao da Convenção nº 169; (iii) Desse modo, o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada independe de regulamentação, tendo, conforme o parágrafo 273 da sistematização das normas e jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como as decisões dos tribunais superiores no Brasil, a dizer - o julgamento do Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e da ADI 3.239, Hidrelétricas de Belo Monte, de São Luiz do Tapajós, de São Manoel, de Teles Pires, do Projeto de Mineração de Ouro Belo Sun, da Estrada de Ferro Carajás e dos Portos do Maicá – eficácia plena e imediata para fazer valer o direito a participação de comunidades indígenas e tradicionais, como as do Alto Trombetas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, Rosa; CASTRO, Edna. **Negros do Trombetas: guardiões de matas e rios**. Belém: UFPA-NAEA, 1998.

ACEVEDO, Rosa. **Camponeses e conflitos sócio-ambientais na região do Trombetas**. Paper do NAEA, 169, 2004.

AGÊNCIA PÚBLICA. **A guerra secreta pela bauxita, 22 de agosto de 2016**. Disponível em: <https://apublica.org/2016/08/a-guerra-secreta-pela-bauxita/>. Acesso em: 30 de ago. de 2020.

ANDRADE, Lúcia Mendonça Morato de. **Terras quilombolas em Oriximiná: pressões e ameaças**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2011.

ANDRADE, Lúcia Mendonça Morato de. A consulta livre, prévia e informada: os limites da “consulta aos quilombolas”. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: ISA, 2009. p. 229 – 239.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombo e Novas Etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

AMAZÔNIA REAL. **Mineração em Oriximiná: o embate histórico de 30 anos entre quilombolas e a riqueza da bauxita, 25 de novembro de 2019**. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/mineracao-em-oriximina-o-embate-historico-de-30-anos-entre-quilombolas-e-a-riqueza-da-bauxita/>. Acesso em: 30 de ago. de 2020.

ARAÚJO, R.P.Z.; COSTA, H.S.M. Conflitos e gestão ambiental no território municipal de Belo Horizonte. In: **XII Encontro Nacional da ANPUR**, Belém. Anais. Belém: ANPUR, p. 1-25, 2007.

ACRQAT. **Protocolo de Consulta e Consentimento**. Coordenação Luciana Gonçalves de Carvalho Apoio jurídico Judith Costa Vieira Pesquisa Júlia Farias (Bolsista Pibic/Fapespa), Soliane dos Santos Vieira (Bolsista Pibex/Ufopa). Oriximiná, 2018.

BASTOS, Ronaldo. GUEDES, Beto. **Sol de Primavera**. São Paulo: Universal Music, 1979. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/beto-guedes/sol-de-primavera.html>. Acesso em: 12 de nov. de 2020.

BESER, Erika Giuliane A.S. **O DRAMA DA CONSULTA PRÉVIA SOBRE MINERAÇÃO EM TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS DE ORIXIMINÁ, PARÁ**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2018.

BESER, Erika Giuliane A.S. Expansão Minerária e a invisibilidade quilombola: quem é dono dessa terra? Paraíba: **30ª Reunião Brasileira de Antropologia**, 2016.

BESER, Erika Giuliane A.S; FARIAS, Julia. A expansão da mineração em território quilombola: “Meu direito é menor do que o do outro?” **Seminário Internacional da**

**América Latina: Política e Conflitos Contemporâneos.** Universidade Federal do Pará. Belém, 2017.

BESER, Erika Giuliane A.S; RIBEIRO, Julia de Sousa Farias. O caso da expansão da mineração e a consulta prévia em territórios quilombolas no rio Trombetas. **Encontro Nacional de Antropologia do Direito– ENADIR**, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

BESER, Erika; CARVALHO, Luciana Gonçalves; Mineração em territórios quilombolas: notas sobre uma consulta prévia em Trombetas, Oriximiná-PA. In: **Novos Cadernos NAEA**, Belém, 2018 v. 21, n. 3, p. 119-142.

BESER, Erika; RIBEIRO, Julia Farias, CARVALHO, Luciana Gonçalves. Um Protocolo de Consulta no Alto Trombetas: Experiências e Resultados. In: **Revista Terceira Margem Amazônia: Dossiê Baixo Amazonas**, Manaus, 2018, vol.3, nº 11. p. 153 -167.

CARDOSO, Vanuza da Conceição; CORRÊA, Simy; GAYOSO, Solange; GOMES, João; GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos de Consulta e Consentimento Prévio. Ideias para a elaboração de protocolos de consulta prévia, livre e informada e de consentimento:** com base na Convenção nº169 da OIT e Decreto Nacional nº 5051, de 19 de abril de 2004. FASE Amazônia, Belém, 2019.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **“Estudos Geológicos em Terras Quilombolas - Considerações sobre potenciais impactos”**. São Paulo, outubro de 2014.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Nota de Solidariedade aos Quilombolas de Oriximiná ameaçados pela mineração.** São Paulo, 2014. Disponível em: <https://cpisp.org.br/wpcontent/uploads/2017/08/NotaemSolidariedadeaosQuilombolasdeOriximina.pdf>. Acesso em: 25 de mai. de 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Mapas.** São Paulo, [entre 2016 e 2020]. Disponível em: [https://cpisp.org.br/portfolio\\_category/mapas/](https://cpisp.org.br/portfolio_category/mapas/). Acesso em 30 de jul. de 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **A expansão da mineração em terras quilombolas.** São Paulo, [2018?]. Disponível em: <http://cpisp.org.br/quilombolas-em-oriximina/luta-pela-terra/mineracao/emterrasquilombolas/>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Regularização: histórico das regulamentações.** São Paulo, 2019. Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/regularizacao-historico-regulamentacoes/>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Pedido de anulação da Consulta Prévia, livre e informada.** São Paulo, 2016. Disponível em: <https://cpisp.org.br/wpcontent/uploads/2017/08/PedidodeAnulacaodaConsultaLivree.pdf>. Acesso em: 22 de set. de 2020.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Governo do Pará deve revogar imediatamente decreto que viola direito de Consulta Prévia.** Disponível em: <https://cimi.org.br/2018/02/governo-do-para-deve-revogar-imediatamente-decreto-que-viola-direito-de-consulta-previa/>. Acesso em: 10 de mai. de 2020.

CARVALHO, Luciana Gonçalves; VIEIRA, Soliane dos Santos. Consulta Prévia no Trombetas: Drama ou oportunidade de diálogo. São Paulo, **Encontro Nacional de Antropologia do Direito - ENADIR**, 2017.

CUMBUCA NORTE. **Estudo do componente quilombola das comunidades localizadas no entorno da mineração rio do norte.** Relatório geral apresentado à STCP Engenharia de Projetos em março de 2017, com a finalidade de informar sobre resultados conclusivos do Estudo do Componente Quilombola das Comunidades Localizadas no Entorno da Mineração Rio do Norte. Santarém/PA. Março 2017.

CIDH. **Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales.** Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009.

CIDH. **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia Serie C Nº 172 del 28 de noviembre de 2007** (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_por.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.doc). Acesso em 22 de mai. de 2020.

CIDH. **Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia Serie C Nº 245 del 27 de junio de 2012** (Fondo y Reparaciones). Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf). Acesso em 22 de mai. de 2020.

CIDH .**Observações Preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil.** Rio de Janeiro, 05-12 nov. 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPport.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020.

DUPRAT, Deborah. **“O direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade”.** In: Pareceres Jurídicos. Direitos dos Povos e das comunidades tradicionais. Manaus: UFPA, 2007. p. 45 – 60.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. **Revista Culturas Jurídicas**, Vol. 1, Núm. 1, 2014. Universidade Federal Fluminense. Disponível em: [www.culturasjuridicas.uff.br](http://www.culturasjuridicas.uff.br). Acesso em: 22 mai. 2020.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: Duprat, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais.** Brasília: ESMPU, 2015, p.53- 78.

DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION. **Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina Avances y**

**desafios para suimplementación em Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Peru.** Washington, Fundación para el Debido Proceso, 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/libro1-2.pdf>. Acesso em: 15 nov 2020.

EL PAÍS. **As Comunidades Quilombolas que resistem em Oriximiná**, 29 de março de 2014. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/28/sociedad/1396039867\\_792085.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/28/sociedad/1396039867_792085.html). Acesso em 30 de ago. de 2020.

EL PAÍS. **Os Defensores da Floresta: Parte 3**, 18 de julho de 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/06/actualidad/1559834213\\_856847.html#?sm\\_a=newsletter\\_brasil\\_diaria20190704](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/06/actualidad/1559834213_856847.html#?sm_a=newsletter_brasil_diaria20190704). Acesso em: 14 de set. de 2020.

FIGUEROA, Isabela. A Convenção 169 e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In: Rojas Garzón, Biviany (org.). **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: Oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. 366 p.

FUNES, Eurípedes Antônio. **Comunidades Remanescentes dos Mocambos do Alto Trombetas**. Projeto Manejo dos Territórios Quilombolas, 2000.

GARCIA, Thiago Almeida. **Entre discursos e práticas: As relações entre estados (pluri) nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia a partir do direito de consulta**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, UNB, Programa de Pós graduação em Estudo Comparados sobre as Américas, Brasília, 2015.

GARZÓN, Rojas Biviany; YAMADA, M. Erika; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à Consulta e Consentimento de Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC: DueProcessOf Law Foundation, 2016.

GOMES, Flávio. **Etnicidade e fronteiras cruzadas nas Guianas (século XVIII-XX)**. Estudos Afroamericanos. Virtual, nº2, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), 2015; CPI-SP. **Terras quilombolas e áreas dos platôs da Mineração Rio do Norte em Oriximiná**. 2016; Disponível em: [http://media.wix.com/ugd/354210\\_235cf7aca01b48e5913c910e27785d2b.pdf](http://media.wix.com/ugd/354210_235cf7aca01b48e5913c910e27785d2b.pdf). Acesso em 14 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Relatório Antropológico referente à Identificação e Delimitação Territorial do Território Alto Trombetas I**. Santarém, 2017a.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Relatório Antropológico referente à Identificação e Delimitação Territorial do Território Alto Trombetas II**. Santarém, 2017b.



JUNIOR, Felício Pontes. OLIVEIRA, Rodrigo. Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações. In: Duprat, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015, p.79- 116.

KEPPI, J. **A ratificação da Convenção Nº 169 da Organização Internacional do Trabalho pelo Brasil**, Rio Branco: COMIN, 2001.

LEITE, Ilka Boaventura de. "Terras de Quilombos". In: LIMA, Antonio Carlos de Souza (Org.). **Antropologia & Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Brasília, Rio de Janeiro, Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia; LACED; Nova Letra, 2012, p. 356–368.

LIMA, André. Sinuca de bico: mineração em Unidade de Conservação. In: RICARDO, Fany; ROLLA, Alicia. (Org.) **Mineração em Unidades de Conservação na Amazônia brasileira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006. p. 14 – 28.

LIMA, Roberto Kant; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. In: **Anuário Antropológico/2013**. Brasília, UnB, 2014, v.39, nº1, 9-37.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Os direitos invisíveis. In: **A liberdade e os outros direitos: Ensaio socioambientais**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAC), 2011. p. 50 – 75.

MATTEI, Pedro João Valdez. **A falta de regulamentação da Convenção nº 169 da OIT, A omissão constitucional e os povos indígenas e tribais**. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2018, p. 485/490.

MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. **CONSULTA PRÉVIA NO ESTADO DO PARÁ: Um Estudo sob a Perspectiva Interdisciplinar da Participação**. Dissertação (Mestrado) – UFPA, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE–ICMBio. **Instrução Normativa nº 1**, de 15 de janeiro de 2018. Diário Oficial da União. 17 set. 2018, nº 12, Seção 1, pág. 155. 2018a. Disponível em:  
[http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao\\_normativa\\_01\\_2018.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_01_2018.pdf). Acesso em 15 fev. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE–ICMBio. **Flona de Sacará-Taquera**. 2018b. Unidades de Conservação de Conservação Disponível em:  
<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas->

brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia/1948-flona-de-saraca-taquera. Acesso em: 11 de fev. de 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE–ICMBio.**Rebio do Rio Trombetas**. 2018c. Unidades de Conservação de Conservação. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia/2003-rebio-do-rio-trombetas>. Anexo em: 11 de fev. de 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE–ICMBio.**Nota Técnica nº 07/2014/ICMBIO Trombetas/CR3/ICMBIO/MMA**. Porto Trombetas, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Inquérito Civil Público 1.23.002.000480/2012-81**. Santarém, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República do Município de Santarém. **Despacho sem número**. 14 de outubro de 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Populações indígenas e comunidades tradicionais**. Página inicial – Sobre - Apresentação. (s.d.). Disponível em: [www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/sobre](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/sobre). Acesso em: 25 abr. 2020.

ROLLA, Alice; RICARDO, Fany. **Mineração em Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

NEPOMUCENO, Ítala Rodrigues. **Conflitos territoriais entre comunidades tradicionais e concessões florestais**: um estudo de caso a partir da Floresta Nacional de Saracá-Taquera, Oriximiná, PA. Projeto de dissertação de mestrado apresentado ao PPGRNA/Ufopa. Santarém, 2016.

NETO, José Maia Bezerra. **Ousados e insubordinados: protesto e fugas de escravos na província do Grão-Pará — 1840/1860**. Topoi, Rio de Janeiro, mar. 2001, pp. 73-112.

ONU – **Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígenas**, James Anaya. Doc ONU A/HRC/12/34, de 15 de julho de 2009, parágrafo 67.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso. 1992. Comparação e Interpretação na Antropologia Jurídica. In: **Anuário Antropológico/89**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992. p.80 - 102.

OLIVEIRA, Rodrigo. Os protocolos de consulta. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. Cap.3, p. 109-244.

PIMENTEL, Gabriela Balvedi. **O direito dos povos de decidir sobre seu próprio destino**: perspectivas a partir da Consulta, da participação e do Consentimento.

Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Paraná (UFPR) Curitiba, 2014.

PIOVESAN, F. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. **EOS**, v. 2, n. 1, 2008, pp. 26, 27.

SALLES, V. O. **Negro no Pará, Sob o regime da escravidão**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas e Universidade Federal do Pará, 1971.

SANTOS, M. A. **Natureza do Espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo, Hucitec, [2004] 1996.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5. ed. São Paulo: Nobel, 2000.

SAÚMA, JuliaFrajtag. Consenso Unânime: Movimentos pela tranquilidade e a sobreposição de pensamentos entre os Coletivos Quilombolas de Oriximiná. In: Grupioni, D. F.; Andrade, L. M. M. de (Orgs.). **Entre Águas bravas e mansas: Índios e quilombolas em Oriximiná**. 1ed. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo & Instituto de Pesquisa e Formação Indígena, 2015. p.234-252.

SCARAMUZZI, I. A resistência dos quilombolas de Oriximiná à mineração. In: NOBRE, M. (Org.). **Violência e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista, 2017. p. 67-82.

SILVA NETO, Nirson Medeiros da. **Relatório Antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural do território quilombola Jamari/Último Quilombo**. Santarém: INCRA; Curitiba: Ecodimensão, 2014.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. Tese (Doutorado em Direito Socioambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. Cap.2, p. 47-107.

SILVA, Liana Amin Lima da. Parecer sobre a implementação da consulta prévia na América Latina. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; ROSSITO Flavia Donini (Orgs.). **Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia: povos tradicionais**. Curitiba: Letra da Lei, 2016. p.50 – 74.

SILVEIRA, Teresa Cristina da. **Relatório Antropológico Final referente à Identificação e Delimitação Territorial da Comunidade Remanescente de Quilombola Moura**. Paraná, Ecodimensão, 2014.

SOLAZZI, José Luís; WOLKMER, Antonio Carlos. Interpretação Constitucional, Pluralismo Jurídico e a questão Quilombola: Uma abordagem descolonial e intercultural do Decreto nº4887/2003 e da ADI 3239. In: **Os Direitos Territoriais Quilombolas: Além do Marco Temporal**. Goiânia: Editora Puc-Goiás, 2016.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A força vinculante do Protocolo de Consulta. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. p.19-45.

SHIRAISHI Neto, Joaquim. **O Direito das minorias**: passagem do “invisível” real para o “visível” formal? Projeto Nova Cartografia Social. Manaus: UEA Edições, 2013.

SHIRAISHI Neto, Joaquim. **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil**: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: UEA, 2007.

TURNER, Victor. **Dramas, campos e metáforas**: ação simbólica na sociedade humana. Niterói: EdUFF, 2008.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

VELOZ, Christian Ramos. A Convenção 169, seu conteúdo e alcance. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: ISA, 2009. p. 59 -66.

WANDERLEY, L. J. de M. **O grande projeto minerador e seus impactos territoriais de localização: o caso da MRN em Oriximiná-PA**. CNPq, 2004.

WANDERLEY, L. J. de M. **Conflitos e movimentos sociais populares em área de mineração na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2008.

ZHOURI, Andréa. Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability. Desafios para governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 23, nº68, outubro/2008.

ZHOURI, A. L. M.; LASCHEFSKI, K. **Conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2011 (Publicação online). Disponível em, acessado em 15 de junho de 2020.

## **Legislação**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 de mai. de 2020.

BRASIL. Estatuto da Terra. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 mai. de 2020.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto de Lavra nº 71.669 de 08 de janeiro de 1973. Concede à Mineração Santa Mônica Ltda, o direito de lavrar bauxita no município de Oriximiná, Estado do Pará. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 9 jan. 1973, Seção 1, p. 217 (Publicação Original). Revogado por Decreto de 15 de fevereiro de 1991 (Poder Executivo). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71669-8-janeiro-1973-344003-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto nº 67.714 de 07 de dezembro de 1970. Concede à Mineração Rio do Norte S.A. o direito de lavrar bauxita, no município de Oriximiná, Estado do Pará. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 8 dez. 1970 (1970a). Seção 1, p. 10437 (Publicação Original). Revogado por Decreto de 15 de fevereiro de 1991 (Poder Executivo). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67714-7-dezembro-1970-409317-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01 de jun. de 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 7347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 22 de ago. de 2020

BRASIL. Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em 12 de set. de 2020.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; Lei do Snuc. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 12 de set. 2020.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2 set. 1981. Seção 1, p. 16509 (Publicação Original).

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm). Acesso em: 19 set. de 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.463 de 08 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC%204.463-2002?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%204.463-2002?OpenDocument). Acesso em 12 de set. de 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região, Apelação Cível nº. 0002505-70.2013.4.01.3903/PA, Desembargador Federal Jirair Meguerian, 6 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/604714317/apelacao-civil-ac25057020134013903-0002505-7020134013903>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

CONAMA. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Publicada no DOU. Brasília-DF, 17 fev. 1986. Seção 1, p. 2548-2549. Disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA\\_RES\\_CONS\\_1986\\_001.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf). Acesso em: 20 abr. 2020.

CONAMA. Resolução CONAMA nº 237, de 19 dezembro de 1997. Dispõe sobre a regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente. Publicação DOU nº 247, de 22 dez. 1997, pps. 30.841-30.843. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 11 mai. 2018.

CONAMA. Resolução CONAMA nº 9, de 6 de dezembro de 1990. Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classes I, III a IX. Publicada no DOU, de 28 dez. 1990, Seção 1, p. 25539-25540. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=106>. Acesso em: 17 jan. 2020

PARÁ. 2018a. Decreto 1.969/2018, de 25 de janeiro de 2018. Institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.01.25.DOE.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2020.

PARÁ. 2018b. Recomendação Conjunta. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/recomendacao-decretoconsulta-previa>. Acesso em: 19 mai. 2020.