

O DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO E OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS NO BRASIL: UM EXERCÍCIO DE AUTODETERMINAÇÃO



**O DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO PRÉVIO,
LIVRE E INFORMADO E OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS
NO BRASIL: UM EXERCÍCIO DE AUTODETERMINAÇÃO**

é uma publicação do PAD - Processo de Articulação e Diálogo



AUTORAS

Juliana Gomes Miranda e Maria Victoria Hernandez Lerner

Julho de 2022

SECRETÁRIA EXECUTIVA

Júlia Esther Castro França

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Mércia Alves

SOS Corpo | Instituto Feminista para a Democracia

Renê Ivo Gonçalves

Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Rogério Hohn

Movimento dos Atingidos por Barragens | MAB

Sônia G. Mota

Coordenadoria Ecumênica de Serviço | CESE

Vicente Puhl

Heks-Eper

COMUNICAÇÃO

Kátia Visentainer

DIAGRAMAÇÃO E ARTE

Flávia Trizotto

FOTOGRAFIA CAPA

Valda Nogueira

Comunidade Lavras, reconhecida pela
FAO/ONU como Patrimônio Agrícola
Mundial (SIPAM- Sistemas Importantes
do Patrimônio Agrícola Mundial) Comissão
em Defesa dos Direitos das Comunidades
Extrativistas - CODECEX

FOTOGRAFIA PÁGINA 27

João Roberto Ripper

Comunidade Quilombo Raiz
reconhecida como SIPAM pela FAO/ONU
Município:
Presidente Kubitschek
Acervo:
Comissão em Defesa das Comunidades



O DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO E OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS NO BRASIL: UM EXERCÍCIO DE AUTODETERMINAÇÃO.

Juliana Gomes Miranda¹
Maria Victoria Hernandez Lerner²

RESUMO EXECUTIVO

Este artigo, produzido como parte do plano de trabalho e estratégia do Processo de Articulação e Diálogo Internacional – PAD, tem como objetivo explicar o processo de efetividade do direito à consulta e consentimento nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a partir da formulação de protocolos comunitários e autônomos de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais no Brasil, seus contextos de lutas e disputas nos territórios e no plano institucional.

Em 2018, o PAD publicou artigo intitulado “Situação atual no Brasil em relação à regulamentação dos processos consultivos da Convenção nº 169 da OIT”, que retratava o estado da arte sobre a implementação da Convenção, apontando os desafios de contexto que se avizinhavam. A publicação atual, além de beber muito dessa produção, ao lançar luz para um contexto institucional e político bastante diferente daquele, reúne informações que também retratarão as tentativas de regulamentação dos procedimentos de consulta do governo federal e de governos estaduais, como as experiências do Pará, Maranhão, Paraná e Minas Gerais. Essas tentativas foram equivocadas, pois de alguma forma falharam em preceitos básicos de um processo de construção e tomada de decisão com povos indígenas, povos e comunidades tradicionais.

1. Advogada e pesquisadora em direitos humanos. Sócia fundadora da Hernandez Lerner e Miranda Advocacia em Direitos Humanos. Bacharel em Direito (UnICEUB) e em Ciência Política (UnB), mestre em Direito (Universidade de Lisboa) e doutoranda em Desenvolvimento Sustentável (UnB).

2. Advogada criminalista. Sócia fundadora da Hernandez Lerner e Miranda Advocacia em Direitos Humanos. Bacharel em Direito (PUC-RIO), mestranda em Direito (UnB).

Se de um lado o contexto institucional e político brasileiro, sobretudo no plano federal, ameaça violentamente os direitos humanos e territoriais de povos e comunidades, com precarização do serviço público e desmantelamento de políticas públicas voltadas para esses grupos e para áreas protegidas, de outro, tem-se uma rede ativa e em plena articulação entre os sujeitos de direito da Convenção nº 169, organizações e entidades da sociedade civil, do meio acadêmico e de entidades da cooperação internacional. Esses atores têm demonstrado ao Estado e à comunidade internacional como foi acertada a decisão de promover debates informativos sobre os direitos dispostos na Convenção, em especial sobre o direito à consulta e ao consentimento. Tal investimento vai além de qualificar e compreender a riqueza processual do direito de decidir, promovendo também a concretização e efetividade desse direito. Apesar de algumas experiências precursoras em processos similares, como foi o caso das quebradeiras de coco babaçu (em 2012) e das raizeiras do cerrado (2014), o processo coletivo do povo Indígena Wajãpi é pioneiro na construção e publicação do “Protocolo Autônomo de Consulta e Consentimento Wajãpi”. Entendendo sua importância para a inauguração de um novo paradigma em jusdiversidade no Brasil, trabalhamos o caso com o ânimo de retratar suas motivações, sua construção e seu momento atual de implementação. Em paralelo, miramos também para os Protocolos Comunitários de Consulta da Serra do Espinhaço (MG), experiência que, ao interagir com as comunidades de Apanhadoras e Apanhadores de Flor e Quilombolas, resulta em processos particulares de produção de protocolos. Essas singularidades se encontram num ponto comum, a panha de flor.

Mesmo que grande parte desses processos insurgentes de efetivação do direito à consulta, que são os protocolos comunitários, ocorra cercada por contextos ameaçadores, de intervenções em seus territórios, sobretudo pela sanha exploratória, baseada na indiscriminada extração de recursos naturais, os protocolos são instrumentos normativos capazes também de exprimir outros olhares para o desenvolvimento, baseados no direito da natureza, no pluralismo jurídico comunitário e no bem viver, conceituado por Acosta (2016) como “um processo proveniente da matriz comunitária de povos que vivem em harmonia com a natureza”.

Evidentemente, há desafios que persistem, a começar no campo institucional e político atual. Especificamente quanto aos protocolos comunitários, há ainda um campo a se conquistar e desafios a superar: o reconhecimento jurídico desses instrumentos, os papéis dos atores envolvidos, as matérias que obrigam à consulta, como medidas legislativas, a dimensão federativa normatizadora e a legitimação dos protocolos enquanto expressão de autodeterminação dos povos sujeitos de direitos.

Que este texto possa auxiliar em processos de incidência no Brasil, junto a organizações da sociedade civil e sujeitos de direito, bem como no sistema de justiça e poderes executivos e legislativos, sem perder de vista a estratégica dimensão internacional para o tema.



INTRODUÇÃO

O PAD – Processo de Articulação e Diálogo Internacional é uma rede formada por agências ecumênicas europeias e entidades parceiras no Brasil (movimentos sociais, entidades ecumênicas e organizações não governamentais) que tem como objetivo central promover reflexões e ações experimentais relacionadas aos temas das relações de cooperação, do desenvolvimento, dos bens comuns, da desigualdade e dos direitos humanos.

Criado em 1995, o PAD orientou sua atuação para busca de uma nova cultura de diálogo multilateral e para construção de um espaço de compreensão das políticas de cooperação internacional.

O diálogo é elemento essencial na construção de um trabalho comum que favoreça o combate aos retrocessos e às desigualdades, na busca por afirmação dos direitos humanos. A rede tem se moldado como um espaço de troca, formação e produção de conhecimento entre as organizações atuantes no Brasil e as agências de cooperação ecumênicas.

Considerando os objetivos estratégicos do PAD e a vocação de articulação multilateral, uma das propostas de incidência da sociedade brasileira junto à comunidade internacional se dá a partir do olhar crítico ao modelo de desenvolvimento nacional e regional que se estabelece sobre territórios a partir de uma agenda de graves violações de direitos humanos em contexto de megaprojetos de infraestrutura.

Nesse sentido, tem sido preocupação constante das populações e comunidades afetadas, bem como das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, a análise de megaprojetos de exploração da terra pela mineração e demais atividades extrativas, assim como de seus impactos enquanto geradores de disputas violentas nos territórios atingidos.

É nesse contexto que o tema do direito à consulta e ao consentimento, nos moldes do direito internacional dos direitos humanos, sobretudo lastreado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata dos direitos de povos e comunidades tradicionais, se apresenta como relevante área de trabalho. Em 2018, foi publicado o documento intitulado “Situação atual no Brasil em relação à regulamentação dos processos consultivos da Convenção nº 169 da OIT”, que retratou o estado da arte da implementação da Convenção, em especial no que toca ao direito de consulta prévia, livre e informada atribuído aos povos e comunidades tradicionais sempre que tiverem seus territórios, modos de vida, usos, culturas e tradições ameaçados pela atuação do Estado.

Este texto está estruturado em cinco capítulos: o primeiro apresenta a metodologia aplicada, o segundo atualiza o contexto político e institucional, com repercussões importantes para o tema. O terceiro capítulo busca reprimir o processo de regulamentação governamental do direito à consulta prévia, empreendido pelo governo federal, tratando ainda de experiências estaduais recentes de tentativas de normatização; o quarto

capítulo ilustra a construção de protocolos autônomos como uma via de concretização do direito à consulta prévia, com os estudos de caso, retratando suas construções coletivas. Por fim, no quinto capítulo, abordaremos os desafios e as estratégias adotadas para legitimação dos protocolos autônomos, apontando para caminhos possíveis e tendo considerações finais.

Esperamos que o presente artigo possa servir de ferramenta para iniciativas de articulação e incidência, com vistas ao pleno reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, para a realização da promessa de um país mais justo, solidário e plural.

1. METODOLOGIA APLICADA

Nosso percurso metodológico tratou de contemplar três frentes: (i) levantamento bibliográfico e documental e sua análise e revisão (artigos, documentos de referência, normativas nacionais e internacionais, protocolos autônomos e produções especializadas), (ii) uma agenda de interações que se inicia com o mapeamento de atores e a definição dos estudos de caso a relatar, buscando reunir atores-chave e suas compreensões acerca do direito/dever de consulta e consentimento, dos avanços e desafios à implementação do direito de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais à sua autodeterminação, e avalia a reação de autoridades nacionais frente aos processos consultivos; e (iii) uma frente de tratamento de dados e informações coletadas, compiladas no atual texto.

A construção da agenda interativa envolveu reuniões com organizações da sociedade civil e da academia que atuam e se posicionam pela defesa e promoção das diretrizes da Convenção 169 da OIT, sobretudo o direito à consulta e consentimento enquanto um instrumento de fortalecimento de direitos.

Também interagimos com atores e gestores públicos, olhando não apenas para sua função executiva, mas buscando abranger a dimensão federativa, bem como as funções estatais legislativa e judiciária. No que toca ao âmbito federal, órgãos da Administração Pública foram instados, por intermédio da Lei de Acesso à Informação, a responder questões formuladas com o objetivo de entender de que maneira o direito de consulta é atualmente tratado pelo governo federal.

Com relação às escolhas dos casos retratados, buscamos reunir um caso de protocolo comunitário indígena e outro de comunidades tradicionais, em que ambos revelariam singularidades, destacando seus processos de elaboração, principais características, avanços históricos e desafios enfrentados.

Assim, deu-se especial atenção à experiência de construção coletiva de três protocolos comunitários, eleitos a partir de diálogo com PAD: o “Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo indígena Wajãpi”, primeiro protocolo autônomo a ser divulgado, elaborado em 2014; e os protocolos comunitários de consulta prévia da Serra do Espinhaço,

ambos de 2019: o “Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre-Vivas (de Vargem do Inhaí, Mata dos Criolos, Rais e Braúnas)” e o “Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Apanhadoras e Apanhadores (de Flores Sempre Vivas de Macacos, Pé de Serra e Lavras)”.

Destacamos o fato de termos realizado diálogos com a coordenação do PAD no sentido de buscar a linha estratégica que o texto deveria seguir, quais as questões necessárias que mereceriam análise mais detida e para quais propósitos serviria.

2. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Em dezembro de 2018, quando foi publicado o documento sobre a situação da implementação do direito de consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais (PAD, 2018), já tínhamos o resultado das eleições presidenciais para o mandato de 2019-2022. O candidato que se sagrou vencedor, de orientação explicitamente conservadora e com discurso agressivo, operou nos anos seguintes um desmonte institucional dos mecanismos de participação social, o enfraquecimento e desmonte das políticas indigenistas, de quilombolas e povos e comunidades tradicionais, o que se evidenciou com a desidratação da gestão de órgãos responsáveis por essas políticas, desde o corte de orçamento, até a franca perseguição de servidores públicos. Santos et al (2021) apontam para a alarmante situação institucional dos órgãos como a Funai, a Fundação Cultural Palmares, o INCRA e o ICMBio.

De acordo com os autores da pesquisa acima citada, entre 2017 e 2019 (podendo se dizer até 2022) a Funai contou com sete presidentes, o que provocou uma evidente instabilidade da gestão. Além disso, os nomes indicados para a presidência do órgão muitas vezes tinham atuação histórica desrespeitosa aos direitos dos povos indígenas, como membros da bancada ruralista ou intermediários desta. Houve, também, um processo de militarização da Funai, que contou com um general do Exército na presidência e diversas coordenações regionais ocupadas por oficiais do Exército, fuzileiros navais e paraquedistas, situação nunca vista durante o último período democrático (SANTOS et al, 2021). A orientação integracionista, democraticamente superada, retorna aos órgãos de defesa dos direitos dos povos indígenas. Tal fato pode também ser evidenciado pelas tentativas de acesso e contato pela Funai com povos isolados.

A situação dos povos indígenas se agravou sobremaneira com o advento da pandemia do novo coronavírus, que no Brasil teve início em 2020. De acordo com a plataforma de monitoramento da situação da Covid-19 em terras indígenas, a doença atingiu 162 povos, com 71.539 casos confirmados e 1308 mortes³.

A vulnerabilidade dos povos indígenas ao coronavírus se deu, principalmente, por contaminação dos próprios profissionais de saúde que levaram o vírus para a aldeia,

3. Dados disponíveis em https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/

contaminação de indígenas nas cidades em busca do auxílio emergencial e devido ao avanço de invasões de garimpeiros e grileiros que aproveitaram o contexto pandêmico para as investidas contra terras indígenas.

No campo do Judiciário, uma das principais disputas se trava no Supremo Tribunal Federal. Trata-se do julgamento de um Recurso Extraordinário nº 1017365 que definirá a admissão ou não da tese do marco temporal. Para os defensores da tese, os povos indígenas somente teriam direito à demarcação das terras que ocupavam no marco da promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988. A tese chancela, por exemplo, as remoções forçadas de indígenas operadas pela ditadura militar, e desrespeita o caráter originário dos direitos dos povos indígenas.

Já no que toca às políticas públicas endereçadas aos quilombolas, melhor sorte não houve nesse período. O desmonte institucional da Fundação Cultural Palmares se deu principalmente com a retirada de competências como a emissão de certidão aos povos remanescentes de quilombos, com a qual era possível requerer ao INCRA a regularização fundiária, e a competência pelo licenciamento ambiental de empreendimentos em terras quilombolas⁴. Além disso, a nomeação de pessoas totalmente avessas aos direitos da população negra e quilombola para sua direção, demonstrou o descaso com o órgão e com a luta histórica desses movimentos. Para ilustrar a fragilização e deturpação das competências do órgão, o principal dirigente do órgão manifestou publicamente que não existia racismo no Brasil, além de colecionar inúmeras agressões à frente do órgão até sua saída recente, em março de 2022⁵.

Vale, ainda, ressaltar as recentes investidas do Poder Legislativo Federal, contra os direitos constitucionais relacionados a povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, territórios e áreas protegidas, e à própria Convenção nº 169. Em 2014, foi apresentado Projeto de Decreto Legislativo nº 1.417/2014, com o “objetivo de revogar a subscrição do Brasil à Convenção 169 da OIT”. Apesar da iniciativa não ter prosperado, a mesma matéria sob outra roupagem foi reapresentada em 2021, por meio do Projeto de Decreto Legislativo 177/2021, que tem por objetivo “autorizar o presidente da República a denunciar a Convenção 169 da OIT”.

O cenário trágico contou, no entanto, com focos de resistência nos espaços institucionais participativos. Apesar de toda a ofensiva do atual governo aos espaços de participação social, conselhos nacionais e conferências, principalmente⁶, o Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH, sob duras ameaças, tem se mantido aguerrido na luta

4. Incra assume, em 2020, com a publicação do Decreto nº 10.252 (regulamentado posteriormente pela Instrução Normativa Incra nº 111, de 22 de dezembro de 2021) a função de coordenar as atividades de licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos em articulação com o órgão ambiental responsável.

5. Ver notícia <https://www.poder360.com.br/brasil/presidente-da-fundacao-palmares-nega-existencia-do-racismo-estrutural/>

6. Levantamento mostra que 68% dos conselhos gestores de políticas foram extintos, alterados por decreto ou estão inativos (ver Bezerra, C. de P., Almeida, D. R. de, Gurza Lavalle, A. ., & Dowbor, M. W. (2022). Deinstitutionalization and resilience of participatory councils in the Bolsonaro government. In SciELO Preprints. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218> (Original work published 2022).

pelos direitos territoriais, culturais, sociais e ambientais dos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, seja por meio de suas manifestações públicas ou resoluções, ou por meio de suas comissões com atuação emblemática, a citar sua recém-criada comissão de litigância estratégica, que se soma a um conjunto de atores sociais no litígio estratégico constitucional, prioritariamente. Outro foco institucional de resistência tem sido o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais – CONPCT que tem por finalidade o acompanhamento e aprimoramento das políticas públicas para os povos e comunidades tradicionais que se identifiquem como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais. Em dezembro de 2021, noticiou-se que grupos de pecuaristas e garimpeiros teriam demandado desse colegiado seu reconhecimento como “povos tradicionais”. Naquela oportunidade, o Conselho, que já assim planejava, se propôs estabelecer ritos e procedimentos para analisar pedidos de autorreconhecimento como segmento de povos e comunidades tradicionais. Foi designado grupo de trabalho que deverá ouvir representações de comunidades e povos tradicionais, Ministério Público Federal e pesquisadores, apresentando suas conclusões até dezembro de 2022.

Mas é na sociedade civil que o maior foco de resistência em rede se verifica. Povos indígenas, povos e comunidades tradicionais juntamente com organizações e iniciativas da sociedade civil foram fundamentais na busca de alternativas autônomas, insurgentes e criativas diante de um contexto de refluxo das políticas públicas, ameaças aos direitos fundamentais dos sujeitos de direito da Convenção nº 169 e graves violações de direitos humanos. Nesse sentido, o fomento à construção de protocolos autônomos, nos quais os povos e comunidades se manifestam a partir de suas experiências, seus modos de vida e sua cultura, com a finalidade de definir balizas para seus processos de decisão em diálogo com atores externos, tem sido uma estratégia de grande importância para conferir concretude necessária à implementação do direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado.

Outra medida relevante de fortalecimento desse mecanismo foi a criação do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento, Livre, Prévio e Informado, em 2017, contemplando direitos territoriais, autodeterminação e jurisdiversidade. Trata-se de iniciativa acadêmica, cujo objetivo é dar visibilidade aos instrumentos elaborados pelos povos. O Observatório é capitaneado por pesquisadores do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) e do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica, vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, projeto de pesquisa (Universal CNPq), e também ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGFDH/ UFGD).

Além da criação de um banco de dados acerca dos protocolos comunitários existentes, o Observatório também se dispõe a fornecer apoio técnico aos povos e comunidades tradicionais na elaboração de seus documentos.

De acordo com o Mapa dos Protocolos Autônomos, referendado em publicação recém-lançada pela Rede de Cooperação Amazônia (RCA, 2021), entre 2014 e os dias atuais são em torno de 66 protocolos autônomos, dentre eles 29 protocolos indígenas, 13 quilombolas, 17 de comunidades tradicionais, 4 comunitários da sociobiodiversidade e 3 protocolos em conjunto.

No próximo capítulo, destacamos iniciativas de regulamentação dos procedimentos de consulta pelo Poder Público. Reprisamos a tentativa frustrada de uma regulamentação geral da consulta prévia pelo governo federal e apresentaremos alguns processos de normatização no âmbito estadual que, em geral, estão relacionados a licenciamento ambiental de megaprojetos que impactam territórios e territorialidades.

3. PROCESSOS DE REGULAMENTAÇÃO EM ÂMBITO GOVERNAMENTAL

Inicialmente, é interessante ressaltar que o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado não está previsto exclusivamente na Convenção nº 169. Além de amparo constitucional, esse direito tem previsão na Convenção de Promoção e Proteção da Diversidade das Expressões Culturais (2005), na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007), na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016), na Convenção da Diversidade Biológica (ONU, 1992) e no Protocolo de Nagoya (ONU, 2014), sendo reconhecido em jurisprudência nacional, interamericana e estrangeira

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi a primeira agência internacional a reconhecer os povos indígenas e tribais como sujeitos coletivos de direito. Criada em 1919, antes mesmo da Organização das Nações Unidas (ONU), a OIT é pioneira no desenvolvimento dos textos internacionais que adotaram uma doutrina de tutela, no direito internacional, acerca dos povos indígenas e populações tribais. Nesse sentido, em 1957 a OIT discutiu o texto da Convenção nº 107, que com uma abordagem integracionista, se propunha definir direitos indígenas e tribais em processos exploratórios em países independentes, entendendo essa proteção como a assimilação dos povos às sociedades colonialistas.

A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, é uma conquista de destaque dentro de um prolongado processo de luta dos povos, alinhado às organizações de trabalhadores na OIT, o qual, no combate ao regime escravocrata e a processos de assimilação e pilhagem de territórios, envolve o povo negro, comunidades quilombolas e indígenas. A Convenção nº 169 supera a lógica integracionista do texto anterior, afirmando uma perspectiva de autodeterminação.

Dentre outros direitos enunciados para os povos indígenas e tribais –como a garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais, reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais espirituais e institucionais próprios dos sujeitos de direito –, sobressai como previsão concreta a se dar consequência, o artigo 6º, que prevê a obri-

gação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, livre, informada e de boa-fé, orientada pela busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.

Atualmente, a Convenção nº 169 encontra-se ratificada por 24 países que, em sua maioria, pertencem ao Sul Global. No entanto, em 2021, depois de muita pressão internacional, sobretudo de organizações nacionais da sociedade civil, a Alemanha aderiu à Convenção, devendo concluir sua ratificação em 23 de junho de 2022. Muitos a chamam de ratificação solidária na medida em que, durante muito tempo, a Alemanha justificou a não adesão à Convenção por não apresentar em seu território nacional sujeitos de direitos⁷. Agora a Alemanha se soma a um grupo de países europeus (Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega e Espanha), reforçando dentro da comunidade internacional a necessidade de proteção aos povos indígenas e tribais e à sociobiodiversidade em seus territórios.

3.1. CONVENÇÃO 169 E SUA AUTOAPLICABILIDADE NO BRASIL

No Brasil, a Convenção nº 169 foi ratificada pelo Congresso Nacional em 2002, não obstante ter sido encaminhada pelo Poder Executivo ao parlamento ainda em 1991. O mecanismo internacional entrou em vigor em 2003, por intermédio do Decreto Legislativo nº 143, de 2002. A ratificação confirma a escolha do constituinte de 1988, que estabeleceu novos marcos nas dinâmicas entre Estado, sociedade e povos indígenas e quilombolas, superando constitucionalmente os marcos integracionistas.

É de se ressaltar que uma vez constituídos no sistema jurídico pátrio, os tratados e convenções de direitos humanos têm aplicação imediata, não dependendo de qualquer regulamentação. O texto referente ao direito de consulta prévia, livre e informada atribuído aos povos indígenas e tribais, aqui também contemplados os povos e comunidades tradicionais, endereça aos governos a obrigação de “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados” e “estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente”.

No entanto, enfrentando, mais recentemente, uma pesada agenda desenvolvimentista, sobretudo com o Programa de Aceleração do Crescimento a todo vapor – cujos megaprojetos que se instalam, são, em grande maioria, relacionados à expansão extrativista da mineração e ao cultivo da soja, do eucalipto, reconfiguram territórios, com impactos sociais e ambientais –, o conjunto das pressões internas e internacionais exigiu, do governo brasileiro o cumprimento da obrigação de consultar previamente os povos atingidos, alterando seus processos de tomada de decisão.

7. Justificativa que Suíça ainda lança mão, apesar de se saber que há presença em seus territórios de comunidades tradicionais (ver resposta em consulta recente realizada no âmbito dessa pesquisa).

As principais demandas internacionais se deram no âmbito da própria OIT, com denúncias acerca do descumprimento de tal obrigação. Em 2011, o Brasil passa a figurar em lista preliminar de países que poderiam ser objeto de análise na 100ª Conferência Internacional do Trabalho, pelo não cumprimento sistemático da obrigação de consultar nos termos da Convenção nº 169.

Além disso, os processos e decisões judiciais, em Ações Civis Públicas peticionadas fundamentalmente pelo Ministério Público Federal, também incitaram o governo brasileiro a dar consequência ao direito de consulta e consentimento.

As demandas levaram a uma discussão acerca de quais seriam os procedimentos adequados para a obrigação consultiva e, em 2012, o governo brasileiro instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial⁸, coordenado conjuntamente pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com o objetivo de propor, em diálogo com a sociedade civil e os sujeitos de direito, mecanismos de consulta que deveriam ser observados no âmbito do Poder Executivo Federal.

Apesar dos esforços em estabelecer diálogos pautados em metodologias específicas, com os sujeitos de direitos e instituições dedicadas ao tema, um conjunto de fatores minou a confiança necessária para que tal processo seguisse adiante. Especificamente, ao tempo em que o governo brasileiro tentava indicar o respeito ao direito de consulta prévia, buscando a regulamentação do instituto, sua Advocacia-Geral da União estabelecia posição contrária aos interesses dos povos indígenas⁹; impondo, inclusive, limites à própria consulta.

Em 2014, após tentativas infrutíferas de repactuações, o GTI governamental encerrou seus trabalhos com propostas de encaminhamentos construídos a partir dos debates possíveis, sobretudo com os quilombolas, mesmo em circunstâncias politicamente desfavoráveis, apresentando documento com diretrizes gerais para posterior aprofundamento do texto normativo.

Na mesma época, apresentou-se a primeira experiência brasileira de construção coletiva do protocolo autônomo de consulta pelo povo Wajãpi. Lideranças indígenas e assessorias indigenistas entregaram ao governo federal, em mãos, o resultado desse processo autônomo, inaugurando no Brasil uma via de concretização e implementação do direito à consulta e consentimento.

3.2. DIMENSÃO FEDERATIVA – MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL

No âmbito estadual, também se intentou regulamentar os procedimentos de consulta prévia. No Pará, em 2018, foi instituído grupo de trabalho para realizar estudos e propor

8. Portaria Interministerial MRE e SGPR nº 35, de 2012.

9. Edição, pela AGU, da Portaria 303/2012 que estabelecia condicionantes para a demarcação e uso das terras indígenas.

um plano estadual de consultas prévias, livres e informadas. Importante ressaltar que não havia representação da sociedade civil ou dos sujeitos de direitos, o que gerou fortes críticas. Àquela altura, os processos coletivos de construção de protocolos autônomos já estavam mais disseminados: de 2014 a 2018, haviam sido publicados treze protocolos.

Assim, parecia anacrônica qualquer iniciativa verticalizada que propusesse uma normativa conformadora de procedimentos no modelo “top-down”, imposta pela burocracia.

Os estados do Maranhão, Paraná e Minas Gerais também editaram normas acerca da consulta prévia e seus procedimentos. Em 2019, o Maranhão publicou uma portaria¹⁰, por intermédio da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais, que foi posteriormente questionada na justiça. O Paraná editou, em 2020, uma instrução normativa¹¹, por meio do Instituto Água e Terra. Essas normativas foram alvo de diversas críticas, em especial no tocante à ausência da participação ou ainda consulta aos sujeitos de direito e, também, em relação à transferência da competência estatal para o empreendedor, abrindo, assim, a possibilidade de que a consulta prévia fosse capitaneada pelos interessados e responsáveis pelos empreendimentos.

Ainda sobre o Maranhão, em meados de 2021, a Defensoria Pública do Estado, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e a Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (Fetaema) apresentaram Ação Civil Pública, com pedido de tutela antecipada de urgência, demandando do governo estadual a promoção da consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais – incluindo povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, quebradeiras de coco, pescadores, assentados, trabalhadores rurais, comunitários e outros, cujos territórios pudessem ser direta ou indiretamente impactados, antes de qualquer concessão de licenças ambientais.

Em março de 2022, as partes celebraram acordo em audiência judicial, pelo qual nenhuma licença ambiental para empreendimentos localizados em áreas de comunidades tradicionais fosse expedida sem consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades. Nesse mesmo acordo, o estado do Maranhão se comprometeu a institucionalizar, de forma participativa, o direito de consulta prévia, livre e informada nos moldes estabelecidos pela Convenção 169 da OIT em todas as suas ações administrativas ou executivas/legais que afetassem a vida dos povos e comunidades tradicionais. Um dispositivo do acordo também reforça o dever do Estado em reconhecer os protocolos autônomos comunitários, a saber:

g) o Estado do Maranhão reconhecerá os protocolos autônomos comunitários existentes, como instrumento jurídico válido à realização do direito à consulta prévia, livre e informada, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro, inclusive no processo de licenciamento ambiental;

10. Portaria nº 76, de 22 de maio de 2019, “dispõe sobre a participação prévia de Populações Tradicionais e de outros órgãos afins, no âmbito do licenciamento ambiental estadual.”

11. Instrução Normativa nº 7, de 5 de novembro de 2020, “dispõe sobre a realização da consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais e a manifestação de outros órgãos afins, no âmbito do licenciamento ambiental estadual”

Em Minas Gerais, a recente Resolução Conjunta nº 1, de 4 de abril de 2022, assinada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) e pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), é mais uma tentativa estadual de regulamentação do direito à consulta prévia, livre e informada.

Em Carta Pública de Repúdio, 123 comunidades tradicionais, organizações da sociedade civil, movimentos sociais populares denunciam a Resolução, que fere a própria Convenção nº 169, por não ter sido elaborada em processo amplo de escuta e participação social, além de apresentar outras inconsistências, como delegar ao empreendedor privado o dever de realizar as consultas¹². Uma nota técnica elaborada por organizações da sociedade civil também foi divulgada, explicitando todas as suas desconformidades – legais, constitucionais e convencionais¹³.

3.3. MEDIDAS LEGISLATIVAS

Não apenas as medidas ou atos administrativos, dos poderes executivos, são objeto de processo de consulta ou consentimento. Tanto a Convenção nº 169 como a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas preveem que medidas legislativas que afetem povos indígenas e tribais devem também ser submetidas à consulta.

Garzón, Yamada e Oliveira (2017) vão reforçar, citando jurisprudência regional, que medida legislativa é toda aquela que afeta esses grupos quando pode “alterar direitos coletivos, tanto para ampliá-los quanto para restringi-los”.

Apesar de disposta no comando convencional, essa obrigação jamais encontrou assento no Congresso Nacional brasileiro. Muito pelo contrário, como já visto, é no legislativo que algumas das principais ameaças aos direitos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais são gestadas e canceladas.

Tanto proposições legislativas de iniciativa do poder executivo quanto aquelas de iniciativa do poder legislativo, se estiverem relacionadas à dimensão coletiva de identidade étnica de tais grupos, deveriam ser submetidas a processos de consulta e consentimento prévio, livre e informado.

Uma lista extensa de proposições legislativas, cujo teor tem impacto direto sobre coletividades relacionadas aos direitos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, apresenta-se a cada legislatura nos últimos quinze anos, sobretudo¹⁴. No entanto, nenhuma dessas proposições abriga normativo de processo de consulta aos povos e comunidades tradicionais.

12. Veja matéria do Coletivo Margarida Alves sobre a Carta, disponível em <https://coletivomargaridaalves.org/governo-de-minas-viola-convencao-169-da-oit-e-entidades-exigem-revogacao-da-medida/>

13. Veja nota técnica disponível em <https://coletivomargaridaalves.org/organizacoes-apontam-inconstitucionalidade-da-resolucao-conjunta-da-sedese-e-semad-e-exigem-revogacao/>

14. Ver relação não exaustiva em GARZÓN, B., YAMADA, E. e OLIVEIRA, R. Direito à consulta e consentimento. São Paulo, 2017.

Sendo um ambiente dominado pelas bancadas do boi, da bala e da Bíblia, o legislativo federal tem representado um desafio para os atores, entidades e organizações da sociedade civil que militam pelos direitos humanos, em especial, no campo socioambiental e territorial. É preciso destacar a eleição da primeira parlamentar indígena mulher, Joenia Wapichana¹⁵, que, apesar de uma conquista dos povos indígenas, a parlamentar não fala pela totalidade dos povos indígenas. A Deputada tem se dedicado, em diferentes vias, a implementar o direito à consulta e consentimento aos povos indígenas relacionados às matérias que propõe. Ademais, tem se somado a estratégias maiores de alteração regimental e fortalecer lutas relacionadas a outros povos e comunidades tradicionais.

Esse é um exemplo real de como é necessário disputar também espaços de representação. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apresentaram-se em 2020 2.111 candidatas e candidatos indígenas, num aumento de 88,51% em relação às eleições de 2016. Naquele mesmo ano, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) informou que 58 quilombolas tinham sido eleitos em diversos estados do Brasil.

Em abril de 2022, durante o 18º Acampamento Terra Livre (ATL), a maior mobilização indígena desde a promulgação da Constituição de 1988, discutiu-se também a necessidade de se ocupar a arena política e, com o lema “Aldeando a Política”, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) lançou pouco mais de trinta pré-candidaturas para as eleições de outubro próximo. Grande parte desses nomes são de mulheres, como é o caso da líder Sônia Guajajara, pré-candidata à Câmara dos Deputados, por São Paulo.¹⁶

Ainda nesse ponto é importante ressaltar que muito embora os regimentos internos de casas legislativas prevejam processos interativos com a sociedade – audiências públicas, oitivas, comissões e grupos de trabalho – esses procedimentos não se confundem com os de consulta e consentimento prévio definidor nos termos da Convenção nº 169 da OIT.

Encerramos este capítulo com as palavras da Relatora Especial da ONU sobre os direitos dos povos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, que após visita ao Brasil em 2016, publica em seu relatório:

(...) nenhum procedimento de consulta foi estabelecido com relação a políticas ou medidas legislativas e administrativas que impactam diretamente os povos indígenas. Essa falta de consulta é extremamente problemática, considerando-se as contínuas tentativas no Congresso Nacional, onde os povos indígenas têm pouca ou nenhuma representação, de propostas para enfraquecer as proteções constitucionais e legislativas de seus direitos.

15. Entrevistada em 07 de abril de 2022 pelas pesquisadoras.

16. Importante ressaltar que em 2022, foi criada pelo presidente do TSE, Ministro Edson Fachin, a Comissão de Promoção de Participação Indígena no Processo Eleitoral (Portaria TSE, nº 367/2022)

De 2016 para cá, o Estado Democrático de Direito vive sob golpes e crises, tendo esses desafios já sinalizados se intensificado não só nas institucionalidades, mas principalmente, nos territórios¹⁷.

No próximo capítulo, veremos como os protocolos autônomos de consulta surgem e se fortalecem no Brasil enquanto instrumentos que reforçam essas lutas nos territórios.

4. PROTOCOLOS AUTÔNOMOS: UM EXERCÍCIO DE AUTODETERMINAÇÃO. ESTUDOS DE CASO.

A construção coletiva de protocolos autônomos de consulta e consentimento elaborados pelos povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais configura um rico processo de autoconhecimento, aprendizado, confirmação de autonomia e exercício de autodeterminação.

É consenso que, mesmo que formalmente estabelecidos em publicações escritas nas suas línguas originárias e em português, os protocolos autônomos ultrapassam essa característica de sistematização de decisões tomadas coletivamente. Também se constituem para os povos e comunidades tradicionais um importante espaço de reconhecimento e apreensão de seus direitos, de suas ancestralidades, histórias, política e cultura.

O processo de construção desses documentos denota a abertura de seus autores ao diálogo com os atores externos, sobretudo com os governos responsáveis pelas possíveis intervenções que possam afetar seus direitos. Trata-se, portanto, de um instrumento de apresentação dos povos, da maneira como se organizam, de suas divisões políticas, suas institucionalidades e hierarquias nos processos internos de tomadas de decisão e da forma como entendem que devem ser consultados, consideradas as complexidades de suas relações sociais. É, portanto, um convite ao diálogo a partir de diretrizes estabelecidas para tais conversações. Como se define na epígrafe do Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi, “É desse jeito que nós, governo e Wajãpi, vamos trabalhar agora.”

Cada povo experimenta suas formas de organizar o processo de construção dos protocolos autônomos de consulta e consentimento. Em geral, os sujeitos de direito são assistidos por instituições que facilitam a arquitetura metodológica para a tomada de decisões e, também, contam com financiamentos que viabilizam o processo.

Através da realização de oficinas ou reuniões dos sujeitos de direito, em geral o processo de elaboração se dá, inicialmente, com a apropriação das normas nacionais e internacionais, momento que conta com desafios de tradução e compreensão, considerando que as dinâmicas jurídicas entre os sistemas originários e tradicionais e externo não são de simetria.

17. Ver Relatório Conflitos no Campo Brasil, 2021, lançado em abril de 2022 pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Em 2021, foram 109 mortes registradas em conflitos pela terra e território, sendo Rondônia o estado que mais matou lideranças, seguido do Maranhão e de Roraima.

Sem a pretensão de receitar esses procedimentos, o que percebemos ao olhar para os protocolos é que, após o seu planejamento, são pactuados os processos internos de formulação, aprovação e publicação do protocolo, o que, não raro, significa uma reflexão da própria constituição política do povo que pode, inclusive, redefinir sua organização. Questões como “quem decide pelo povo?” “quem participa das decisões?” “como o povo decide?” provocam profundos debates sobre suas dinâmicas e instâncias de decisão.¹⁸

Nas palavras da indígena Francisca Arara (RCA, 2019), “os protocolos indígenas são o momento de organizar nossa casa antes de sair falando com os outros.”

A seguir, transcrevem-se os relatos sobre os casos estudados, observando seus processos de elaboração, compreensões e discussão internas e o processo de reconhecimento e implementação dos protocolos.

4.1 PROTOCOLO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO WAJĀPI

A primeira experiência brasileira de publicação de um protocolo autônomo de consulta foi justamente a da etnia indígena Wajāpi. No Brasil¹⁹, os Wajāpi estão localizados no estado do Amapá, na região delimitada pelos rios Oiapoque, Jari e Araguari, entre os municípios de Pedra Branca do Amapari e Laranjal do Jari, em terra indígena de 607.017 hectares, demarcada e homologada em 1996. A etnia contava, em 2014, ano em que foi concebido o protocolo, com 1.100 pessoas em 81 aldeias. A língua falada pelos Wajāpi originalmente é o tupi.

A organização político-social da etnia se dá a partir de três coletivos: o Conselho das Aldeias Wajāpi – Apina; a Associação dos Povos Indígenas do Triângulo do Amapari – Apiwata; e a Associação Wajāpi Terra, Ambiente e Cultura (Awatac). É importante ressaltar que, segundo seus integrantes, essas instâncias não tomam decisões sozinhas, mas auxiliam o chefe a decidir.

O Apina faz parte da Rede de Cooperação Amazônica – RCA²⁰, constituída por quatorze organizações, sendo dez indígenas e quatro indigenistas. A RCA lançou como linha de ação estratégica a proposta de elaboração de protocolos próprios de consulta prévia, que fossem construídos coletivamente pelas comunidades indígenas, de modo independente.

Os Wajāpi já tinham experiência na formulação de documentos com critérios e parâmetros para a tomada de decisões, com mensagens de diálogos aos não-indígenas (karai-kō). Em 2005, foi lançado o Documento de Prioridades, subscrito pelo Apina e pela Apiwata, com demandas apresentadas para cada órgão governamental. Desde então, o

18. Protocolos autônomos de consulta e consentimento: um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia. RCA. São Paulo: 2021, pg. 79. Há uma referência aos questionamentos ensejados durante o processo de formulação do protocolo Munduruku.

19. Existem Wajāpi também na Guiana Francesa.

20. Conforme o sítio eletrônico da RCA, constituem a rede as organizações indígenas AMAAIAC, AMIM, Apina, ATIX, CIR, FOIRN, Hutukara, OGM, OPIAC e Wyty-Catë, além das organizações indigenistas CPI-AC, CTI, Iepé e ISA. Disponível em <https://rca.org.br/sobre-a-rca/>

documento é atualizado anualmente. Em 2007, o Documento de Prioridades menciona expressamente a obrigação estatal de empreender a consulta prévia, transcrevendo o artigo 6º da Convenção nº 169. Esse documento é subscrito pelo Apina.

Considerando a experiência prévia dos Wajãpi na elaboração dos Documentos de Prioridades, a RCA, grande fomentadora da construção dos protocolos autônomos, divisou uma oportunidade de criar o primeiro documento dessa natureza, em 2014. Uma das motivações para a formulação do protocolo foi a BR-210, que facilitava invasões na terra indígena e, também, o fato do território ser uma reserva mineral que atrai os ânimos exploratórios de garimpeiros e do governo²¹.

Dessa forma, realizaram-se oficinas em Brasília e na terra indígena Wajãpi, com Apina, Apiwata e Awatac, visando à elaboração do documento, que foi publicado, em 2014, com o título, em tupi, Wajãpi kō omōsātamy wayvu oposikoa romō ma'e.

A publicação é organizada em três capítulos: “Porque escrevemos este documento”; “Quem somos nós”; e “Protocolo de consulta e consentimento Wajãpi”. O texto se inicia explicando as motivações que levaram à necessidade de formulação de tal documento. Diz assim:

Nós resolvemos fazer este documento porque muitas vezes vemos que o governo quer fazer coisas para os Wajãpi, mas não pergunta para nós o que é que estamos precisando e querendo.

Outras vezes o governo faz coisas no entorno da Terra Indígena Wajãpi que afetam nossos direitos, mas também não pergunta nossa opinião. O governo nunca fez uma consulta ao povo Wajãpi.

Na segunda parte do documento há uma explicação sobre a etnia, o local onde vivem e algumas informações sobre sua organização política e social, destacando, conforme o texto:

Não existe um cacique geral de todos os Wajãpi. Nós não somos um grupo só, somos muitos grupos. Cada grupo familiar tem um chefe, e um chefe não manda em outro chefe.

Nenhum chefe representa todos os Wajãpi. Quem decide as coisas que afetam todos os Wajãpi é o conjunto dos representantes de todas as aldeias, conversando entre si.

A terceira seção é o protocolo de consulta propriamente dito. As principais diretrizes que compõem o protocolo são: (i) os assuntos sobre os quais o governo tem a obrigação de consultar; (ii) o momento certo para consultar; (iii) como o governo deve consultar; (iv) as regras mínimas que as reuniões entre os Wajãpi e o governo devem seguir; (v)

21. Conforme Observatório dos Protocolos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado, que pode ser acessado no link <http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-e-consentimento-wajapi-2014/>

reuniões internas dos Wajãpi para elaboração do plano de consulta; e (vi) reuniões entre governo e Wajãpi para fazer acordos.

O processo de consulta é dividido em três fases, sendo a primeira entre governo e Wajãpi para recebimento das informações do governo sobre o assunto da consulta, a segunda fase dedicada às reuniões internas para discutir o assunto da consulta, tirar dúvidas e receber informações independentes para decidir a resposta que será formulada ao governo e, por última, na terceira fase são realizadas as reuniões entre governo e Wajãpi para apresentar e discutir as condições de aceite ou modificação da proposta governamental, apresentar o plano de consulta e assinar acordo com o governo para dar continuidade ao diálogo ou para formalizar a decisão final.

Caporrino narra, em sua dissertação (2019), uma primeira tentativa de consulta prévia realizada nos termos do Protocolo de Consulta do povo Wajãpi. O objeto da consulta que, à primeira vista, se relacionava com alocação de famílias no Projeto de Assentamento Perimetral Norte e a ampliação de seus limites pelo INCRA e órgãos estaduais, sombreava a motivação real que era uma disputa territorialmente situada entre os Wajãpi e os karai kô, em especial o Estado, sobre a ocupação dos limites de sua Terra Indígena demarcada. Ressalta o autor a importância da configuração política, antecedente ao Protocolo, dessa etnia com construções internas de consenso e como essa característica influenciou nos resultados dessa primeira experiência:

A proposta inicialmente chamada pelos Wajãpi de ‘faixa de amortecimento’ se torna com o tempo uma proposta de ‘faixa de gestão compartilhada’ e, mais tarde, alavancando o entendimento dos Wajãpi a um outro patamar, mais condizente com a maturidade de suas percepções sobre as diferenças entre os karai kô se torna uma ‘faixa da amizade’. É, todavia, de uma queda de braço entre Apina e Estado que estamos a falar quando contemplamos o objeto do primeiro processo de consulta prévia, livre e informada realizado nos termos de um Protocolo de Consulta: é de amansamento, afastamento e domesticação, portanto, que estamos a falar quando observamos neste caso concreto como os Wajãpi empregam seus documentos para agenciar os karai kô, fazendo com que ajam segundo suas próprias determinações.

Sem nenhuma pretensão de se apresentar como padrão para outras experiências, o protocolo do povo Wajãpi juntamente com o protocolo do povo Munduruku acabaram servindo de referência para oficinas de discussões, momentos de formação em outros povos e comunidades tradicionais.

O maior resultado de todo esse processo parece ser o fortalecimento e o reconhecimento de coletividade do próprio povo, que internamente se reconhece nas diferenças, mas para fora das aldeias reforça sua unidade e singularidades. O protocolo é um instrumento que busca construção de diálogos guiados, a partir de diversidades dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

4.2 PROTOCOLO COMUNITÁRIO DE CONSULTA PRÉVIA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E APANHADORAS DE FLORES SEMPRE VIVAS

Outra interessante experiência no Brasil é a formulação de protocolos conjuntos, envolvendo mais de um segmento dos sujeitos de direito. De acordo com o Observatório de Protocolos Comunitários, atualmente há três protocolos conjuntos: (i) Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre Vivas (2019); (ii) Protocolo de Consulta à Comunidade Tradicional de Rolim de Moura do Guaropé, Quilombolas, Indígenas Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê (2020); e (iii) Protocolo de Consulta dos Movimentos Sociais de Povos e Comunidades Tradicionais para as Cessões de Águas da União para a Aquicultura (2021).

O primeiro protocolo comunitário conjunto foi elaborado, em 2019, por comunidades quilombolas e apanhadoras de flores sempre-vivas que ocupam as terras de uso comum na porção meridional da Serra do Espinhaço, alto do Jequitinhonha, em Minas Gerais. As comunidades vivem em territórios de Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas.

A principal fonte de renda dessas comunidades é a panha de flores. No entanto, a atividade da panha não significa apenas sua subsistência, mas também a reprodução sociocultural e a manutenção de seu modo de vida tradicional, que tem como principal traço em comum a preservação das águas, das matas e da riqueza das espécies encontradas na região.

O texto do protocolo procura, em poucas linhas, explicar o modo de vida dessas comunidades, afirmando que as atividades são realizadas no coletivo familiar, artesanalmente e a partir de conhecimentos ancestrais por sujeitos que se autodenominam guardiões da biodiversidade.

Segundo o protocolo comunitário, além de flores, também há a panha de cipós, capa de coco, folhas, sementes e frutos secos, que somam em torno de 240 espécies. Também se incluem plantas medicinais e alimentares, madeiras, fibras e óleos. A riqueza socioambiental atrai, segundo as comunidades, interesses exploratórios com intervenções em seus territórios. É nesse contexto que se constrói o protocolo comunitário conjunto.

Com apoio de entidades de cooperação internacional, por intermédio das financiadoras Heks Eper, Brot für die Welt e Ford Foundation, além das organizações mobilizadoras, a Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (Codecex) e a Terra de Direitos, foram elaboradas duas publicações distintas: uma se refere ao protocolo de consulta e consentimento conjunto de quilombolas e apanhadoras de flores sempre vivas de Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas; e a outra diz respeito às apanhadoras e apanhadores de flores sempre vivas de Macacos, Pé da Serra e Lavras.

A ideia inicial era elaborar um único protocolo. No entanto, para as comunidades apanhadoras de flores sempre-vivas, durante a etapa de planejamento e coordenação, em que se escolheria uma comunidade para abrigar as discussões, acabou-se por decidir fazê-las em sete comunidades, ou seja, uma reunião por grupo. O processo todo durou em

torno de um ano: uma reunião para explicar, uma reunião para elaborar a metodologia, construção, devolutiva e finalização.

Já o processo de construção do protocolo de Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas contemplou momentos específicos nas comunidades. Primeiro para informar, depois consultar, devolutiva e finalização. Foram muitos os reconhecimentos e identificações entre as comunidades²².

Apesar de se tratar de duas publicações, ambas trazem o conteúdo muito semelhante e elementos de muita similaridade, por se tratar de povos que habitam em conjunto os mesmos territórios, diferindo em razão de especificidades de cada região e do modo como isso se traduz no texto. De qualquer forma, a estrutura do documento e a organização das questões que são expostas e respondidas pelas comunidades é a mesma.

Assim, os documentos são inaugurados como uma apresentação que trata do contexto no qual o processo de construção do protocolo se deu.

O capítulo seguinte, intitulado “Mas o que é a consulta prévia?” traz o marco normativo internacional da Convenção nº 169 e a previsão do direito à consulta prévia.

No terceiro capítulo, “Quem somos?”, o texto apresenta quem são os sujeitos de direitos, quilombolas, apanhadoras e apanhadores de flores sempre-vivas, com breve histórico da luta pelo reconhecimento como comunidade tradicional.

No quarto capítulo, “O que é a Serra para nós?” o documento pretende trazer uma explicação sobre os significados e símbolos ancestrais da Serra para essas comunidades. Em suas palavras, a Serra “é nossa casa, é liberdade, lugar de distração e alívio, é sobrevivência. A Serra ajuda ainda a organizar e unir nossas comunidades.”

No capítulo seguinte o texto apresenta “Como vivemos: nosso modo de vida sustentável”, com explicações sobre as formas de organização, suas reuniões, encontros e a necessidade de estarem juntos coletivamente. Citam, também, a participação na Codecex, formada pelas comunidades tradicionais de sete municípios de Minas Gerais. Nessa seção são ressaltadas atividades culturais, celebrações e esportes como dinâmicas sociais e relacionais. Ainda nesse capítulo podemos ter acesso aos tipos de alimentos consumidos na Serra durante a panha. Chamada merenda do campo, é apresentada a comida levada para matar a fome no alto da Serra.

Em seguida, no capítulo chamado “Nossa história”, é possível apreender elementos da religiosidade, como as benzeções e crenças, a ancestralidade caracterizada principalmente pelo respeito aos mais velhos e pela manutenção de dialetos, além de marcos culturais como a Folia de Reis e o batizado de bonecas e pastorinhas.

No capítulo seguinte, são apresentadas as “Ameaças e Conflitos”. Percebe-se que é

22. Entrevista com Maria de Fátima (coordenadora da Codecex), realizada em 11 de março de 2022.

fundamental a recategorização do Parque Nacional das Sempre-Vivas para Reserva de Desenvolvimento Sustentável, considerando-se que a Unidade de Conservação restringe a atividade da panha, além de intervir no manejo de incêndios na Serra, um saber das comunidades tradicionais. Dentre outras ameaças, contam-se a escassez de água; a redução da população de peixes em vista de desequilíbrio do ecossistema, provocado pela monocultura de eucalipto; invasões no território pela atividade exploratória de minério; a biopirataria; e a morosidade na titulação dos territórios.

Logo após, no capítulo “O que queremos”, são apresentadas as demandas das comunidades, para garantia e efetivação dos direitos humanos, destacando-se o acesso a políticas públicas, fortalecimento dos espaços institucionais coletivos, o respeito às identidades e seu fortalecimento e a geração de renda.

Em seguida, a definição de “Quem deve ser consultado?” contemplando a escuta de jovens, dos mais velhos e dos parceiros, como a Codecex, já mencionada, e a Articulação Rosalino, que congrega sete povos tradicionais do estado de Minas Gerais, de diferentes tradições, culturas e etnias, com vistas a unificar os povos na busca de um propósito comum, qual seja, a efetivação de seus direitos, respeitando-se suas diferenças. É uma das instâncias políticas reconhecidas pelo conjunto de comunidades tradicionais já mencionadas.

Na seção “Como a comunidade deve ser consultada”, explicita-se que as comunidades decidem quem poderá participar da consulta e como deve participar, rechaçando-se quaisquer mecanismos de pressão ou ameaça. A decisão acerca da quantidade de reuniões, formatos e parceiros também cabe às comunidades, bem como a coordenação de registros e relatórios dos debates, encaminhamentos e consensos. Prevê-se a elaboração do “Plano de consulta”, documento diretriz formulado internamente.

Na sequência, o capítulo “Como decidimos”, informa como os consensos são estabelecidos, trata da tomada de decisão democrática, dos debates coletivos e da escuta dos principais representantes e parceiros. Destaca-se que a tomada de decisão se dá apenas com todas as etapas da consulta regularmente cumpridas e nos tempos da comunidade.

É emblemático olhar para esses protocolos e concluir, depois de realizar entrevistas, que o ponto de união dessas comunidades é a panha das flores. A própria composição da Codecex, organização que surgiu em 2010 com o objetivo de defender os direitos das comunidades extrativistas, reflete a diversidade das comunidades tradicionais, localizadas em três áreas diferentes: sobre a serra, ao pé dela e à beira do rio Jequitinhonha.

Quando se iniciou o processo de discussão com as assessorias, não havia clareza sobre a importância de elaborar os protocolos bioculturais e os de consulta. As comunidades conheciam e apontavam suas demandas e suas denúncias. Mas, a partir de outras experiências, em momentos de trocas com a Articulação Pacari, com as mulheres Raizeiras do Cerrado²³, é que as comunidades foram compreendendo o que eram os protocolos e a

23. Protocolo Comunitário Biocultural das Raizeiras do Cerrado, publicado em 2014, uma realização da Articulação Pacari, em parceria com a Fundação Luterana de Diaconia e Heinrich Böll Stiftung Brasil.

que poderiam servir. Outra discussão que se apresentou naquele momento diz respeito ao convite às comunidades a participarem do processo de certificação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), enquanto sistema agrícola tradicional das comunidades apanhadoras de flores sempre-vivas, processo que demandou diálogos internos e tomada de decisão coletiva. Assim, além de avançar no processo seletivo da FAO²⁴, as comunidades se reuniram em torno da necessária elaboração dos seus protocolos comunitários de consulta.

Nas palavras da Maria de Fátima (Tatinha), coordenadora da Codecex,

para defesa integral dos nossos territórios é preciso lançar mão de mais de uma ferramenta, os protocolos são uma delas! O entendimento do direito, dos nossos direitos, se ampliou bastante. O que antes se compreendia o sujeito delimitado pelas paredes de sua casa, após o protocolo se compreendeu as dimensões do território.²⁵

5. ESTRATÉGIAS ADOTADAS DE LEGITIMAÇÃO DOS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS E DESAFIOS PERSISTENTES

Apesar de toda construção coletiva e avanços na confirmação dos protocolos autônomos como uma via de concretização do direito de consulta e consentimento, enquanto expressão de autodeterminação dos povos, resta ainda um grande desafio representado por sua plena implementação e reconhecimento.

Como reconhecimento entendemos a construção de legitimidade em duas dimensões: uma delas interna à comunidade, ao agrupamento e à coletividade, e a outra dimensão externa, relacionada ao mundo de fora da comunidade, que olha para o diálogo entre o direito consuetudinário indígena e tradicional e o direito estatal nacional e internacional.

A legitimidade externa vem sendo conquistada, pois não há como deslegitimar um protocolo elaborado por um povo. De acordo com Donisete (2022), a natureza do protocolo impede qualquer “deslegitimação”. Se há a legitimidade interna, não há como deslegitimar externamente, e essa é a principal premissa. O protocolo é um exercício de autonomia e de autodeterminação como “expressões de jusdiversidade,” assegurados em instrumentos nacionais e internacionais. Mas essa questão esbarra num possível desconhecimento por parte dos atores externos. Por isso também que a publicação e, muitas vezes a sua impressão, tem um valor para divulgação e seu amplo conhecimento²⁶.

Uma outra via de legitimidade externa tem sido o poder judiciário. Já há decisões,

24. Em 2020, a FAO reconhece o sistema socioagrodiverso das sempre-vivas como Patrimônio Agrícola Mundial, um título inédito para o Brasil, para nossa região latino-americana, de importância para todas as comunidades tradicionais.

25. Entrevista realizada em 11 de março de 2022.

26. Entrevista realizada em 17 de março de 2022.

ainda que poucas, em que o direito à consulta e os protocolos comunitários têm sido confirmados, demandando-se seu cumprimento²⁷. A título de exemplo, em fevereiro de 2022, a Justiça Federal do Rio Grande do Sul proferiu decisão sobre o direito de povos indígenas e comunidades tradicionais à consulta prévia, livre e informada no âmbito de processos de licenciamento ambiental. No caso, por entender que o licenciamento de um empreendimento minerário teria violado tal direito, a juíza federal o declarou nulo. A decisão chama atenção por três motivos: (i) os autores da ação são associações indígenas (e não o Ministério Público, que atuou como custos legis); (ii) o processo de licenciamento, anulado em 2022, teve início em 2014; e (iii) a decisão rejeitou a posição não apenas do empreendedor, mas também do órgão ambiental licenciador e da própria Funai, que sustentavam ser válido o licenciamento. A sentença também inova ao aplicar, como fundamento, a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente (Res. CNJ 433, de 27.10.21), que prevê, entre suas diretrizes, o “respeito à autodeterminação dos povos indígenas, comunidades tradicionais e extrativistas e garantia ao respectivo direito à consulta prévia, livre e informada nos moldes da Convenção nº 169, da OIT (...); e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas” (art. 1º, V), atribuindo aos magistrados e magistradas o dever de garantir tal direito “nas ações que versem sobre direitos difusos e coletivos ou nas ações individuais que afetem os povos e as comunidades tradicionais” (art. 15).

Assim, conseguimos classificar essa dimensão externa, por sua vez, em duas vias, uma via não-judicial (que envolve o reconhecimento dos protocolos por atos administrativos, normativos, manifestações públicas)²⁸ e a via judicial (reunindo conjunto de decisões judiciais que têm criado precedentes importantes).

No âmbito internacional, coleciona-se um conjunto de manifestações de reconhecimento judiciais e não judiciais, seja pelo sistema ONU (Mecanismo de Peritos das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, Revisão Periódica Universal, Relatorias Especial e outros), seja pelo sistema interamericano (com suas Relatorias sobre direitos dos Povos Indígenas e Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, os casos relatados na Comissão e decisões da Corte Interamericana)²⁹.

27. A primeira decisão judicial que reconheceu a aplicabilidade dos protocolos se deu em 2017, no âmbito de ACP que questiona o licenciamento da mineração de Belo Sun, nos seguintes termos: “O Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu o dever do Estado do Pará de consultar o povo Juruna, suspendendo o processo de Licenciamento Ambiental da mineradora Belo Sun, pois a consulta prévia deverá ocorrer em conformidade com as regras de consulta estabelecidas no Protocolo Juruna”. Outro caso também citado como exemplo de reconhecimento judicial da obrigação de se aplicar os protocolos foi o do Povo Mura, no estado do Amazonas. Caso este bastante judicializado, em que a ideiação de se construir um protocolo exsurge de um contencioso judicial.

28. Como foram os casos das normativas elaboradas pelos poderes executivos estaduais já analisados, que apesar de equivocados, como já mencionados, alguns trazem explicitamente o reconhecimento e a devida observância dos protocolos, reconhecendo o caráter vinculante desses documentos vivos (Portaria SEMA n. 76/2019 no estado do Maranhão e da Instrução Normativa n. 07, de 05 de novembro de 2020, do Instituto Água e Terra, do estado do Paraná).

29. Ver Protocolos autônomos de consulta e consentimento: um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia. RCA. São Paulo: 2021, pg. 37-49. E Direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado e os protocolos autônomos no Brasil: Relatório de Coalizão entre Povos Indígenas, Quilombolas, Comunidades Tradicionais e Organizações da Sociedade Civil, Submissão conjunta para o quarto ciclo de monitoramento do Brasil ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), 2022.

É, como se percebe, um desafio persistente o trabalho de fazer reverberar sobre todos os espaços institucionais e não institucionais o direito à autodeterminação dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, em que os protocolos de consulta e consentimento são um de seus instrumentos de luta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado está intimamente relacionado ao direito de livre determinação dos povos e comunidades tradicionais, que a Convenção nº 169 da OIT apregoa juntamente com tantos outros normativos internacionais.

Esse mesmo direito vigora sobre nossas sociedades, independentemente de regulamentação ou processo de normatização, pois entendemos que sua autoaplicabilidade tem fundamento constitucional. Assim, desde 2003, os termos da Convenção nº 169 da OIT, que abrangem direitos e deveres que vão além de processos consultivos, mas que almejam restabelecer um parâmetro diferenciado nessa relação da sociedade com suas populações originárias e tradicionais, vão compor o bloco de conformidade normativa no Brasil.

Logo, toda expressão que dialogue com os fundamentos da Convenção e com os preceitos que ela dispõe, é instrumento de concretude e efetividade do direito de participar das decisões públicas, suscetíveis a afetar povos indígenas e tribais, definindo prioridades para o seu desenvolvimento econômico, social, cultural e político.

Eis que surgem os protocolos comunitários, processos autônomos que, a partir de leituras próprias dos territórios, estipulam coletivamente regras sobre como se organizar para dialogar ou interagir com atores não pertencentes aos territórios.

É bem verdade que boa parte dos protocolos tem sua história ou motivação relacionada a experiências de um passado não tão distante, com processos envoltos em impactos não desejados de obras ou intervenções tampouco desejadas em seus territórios. O protocolo do Povo Juruna (PA) é totalmente informado pelas obras da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da mineração de Belo Sun. O protocolo do Povo indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea (AM), também se molda em discussão sobre o impacto da mineração do potássio sobre seus territórios. O caso do Protocolo das Comunidades Quilombolas de Alcântara (MA) relaciona-se aos impactos e disputas com a Base Espacial. Outros casos não estão informados diretamente por processos de megaprojetos ou intervenções, mas se tem como certo que todos os protocolos de consulta e consentimento hoje publicados no Brasil são usados como instrumentos de proteção e garantia de direitos humanos e territoriais.

Entendemos que, apesar de frustradas as iniciativas de regulamentação de procedimentos de consulta, pode haver um espaço para reforçar a importância e a obrigatoriedade do Estado, do poder público, de realizar as consultas, enquanto processos garantidores de direitos, prévios de qualquer decisão, livres de qualquer pressão, informados e acessíveis, adequados culturalmente. Uma normatização que indicasse a importância

desse direito/dever em suas variadas dimensões, administrativa e legislativa, e federativa, respeitando as formas de diálogo dos sujeitos de direitos.

Alguns desafios ainda persistem, a nosso ver. O primeiro é a confirmação irredutível da obrigação do Estado de cumprir a Convenção nº 169 da OIT em sua integralidade, observando suas configurações internas. Um segundo desafio reside em compreender bem os papéis de cada ator envolvido, a começar pelos sujeitos do direito à consulta e ao consentimento e sua autodefinição e compreensão coletiva de povo e comunidade, de relação especial com o território. Povos indígenas, povos e comunidades tradicionais estão cada vez mais conscientes também dos seus direitos e de como intensificar suas lutas em rede, mas ainda há um desequilíbrio de compreensão desses direitos entre as diferentes identidades étnicas, de grupos e coletivos e como o aparato estatal os respeita.

Outro papel é o do Estado, ator obrigado pela Convenção nº 169 a realizar os processos consultivos antes de qualquer decisão que impacte esses povos e seus territórios. Cabe ao Estado e a seus governos o cumprimento desse dever, e não às empresas. Estas, quando presentes na discussão, são atores obrigados a não violarem os territórios e a seguirem com suas devidas diligências em direitos humanos. E, obviamente, um desafio que persiste é o objeto de consulta quando relacionado a medidas legislativas, de processamento nas casas legislativas, cujos conteúdos se relacionem com direitos de povos e comunidades tradicionais, positiva ou negativamente.

Sobre os atores do processo, queremos destacar duas parcerias bastante importantes nesse processo “insurgente” de construção dos protocolos. O Ministério Público Federal, que foi convencido pelos povos, comunidades e assessorias de que seria possível a elaboração desses protocolos por cada povo e cada comunidade, e que se apresenta enquanto sua 6ª Câmara de Coordenação e Revisão como um baluarte desses processos. O outro ator ou grupo de atores é representado por pesquisadoras e pesquisadores, com sua profusão acadêmica que pretende romper com uma lógica também opressora e hegemônica dentro das universidades, reformulando epistemologias e conhecimento. Não é pouca coisa.

A despeito dos desafios e dos avanços identificados e conquistados, essa agenda continua estratégica para o Brasil de hoje. O direito à consulta precisa ser afirmado e reafirmado, e os protocolos têm importância ímpar para sua implementação. Ressalte-se que a eventual inexistência de protocolos não pode, por sua vez, impedir a implementação de processos consultivos.

Precisamos ampliar o conhecimento e o reconhecimento sobre o direito e o dever de se consultar, garantindo-se inclusive o direito ao veto às comunidades e povos, reforçando assim o papel do sistema de justiça enquanto ator indutor desses parâmetros étnico-culturais em nossa sociedade plural. Sem deixar de compreender as limitações próprias desse sistema, em que ainda se predomina uma espécie de tutela judicial, tendo efeitos corrosivos ao pleno acesso à justiça.

Igualmente resta uma agenda de incidência articulada com a cooperação social internacional junto a representações governamentais dos países europeus que ratificaram a Convenção, mirando para possíveis responsabilidades extraterritoriais em caso de violação de direitos humanos de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais propagadas por atividades econômicas de empresas estrangeiras (ou transnacionais) no Brasil. Atuar para a ampliação de mais ratificações solidárias, como é o caso da Alemanha, é trabalhar para ampliar os marcadores protetivos de direitos nos territórios. ●





REFERÊNCIAS

6A. CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF. Manual de Jurisprudência dos Direitos Indígenas. Brasília: MPF, 2019.

ACOSTA, A. O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária; Elefante; Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

ALBUQUERQUE, S. Consulta prévia e Convenção n. 169 da OIT. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Temas Sociais. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/>>

AMPQUA, Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá. Comunidade Quilombola do Abacatal. Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada. Ananindeua: [s.n.], 2017.

BEZERRA, C., ALMEIDA, D., GURZA LAVALLE, A., DOWBOR, M.. Deinstitutionalization and resilience of participatory councils in the Bolsonaro government. In SciELO Preprints. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218>. 2022.

BRASIL. AGU. Portaria 303/2012.

BRASIL. Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm.

BRASIL. Justiça Federal. 1ª Vara Federal de Paranaguá. Ação Civil Pública n. 5000742-88.2015.4.04.7008/PR. Decisão de 26 maio 2015.

BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 0002505-70.2013.4.01.3903/PA. Relator Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Decisão de 06 dez. 2017.

BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 2006.39.03.000711- 8/PA. Decisão de 03 jun. 2016.

BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo n. 0006962-86.2014.4.01.3200. Decisão de 16 maio 2016.

BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo n. 0000377-75.2016.4.01.3902. Decisão de 24 maio 2016.

BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 2ª Vara da Justiça Federal em Santarém. Processo n. 1000362- 21.2018.4.01.3902. Decisão de 29 out. 2018.

BRASIL. Portaria Interministerial MRE e SGPR nº 35, de 2012.

CAPORRINO, B. Dos que flecham longe: o protocolo de consulta e consentimento Wajãpi. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2020.

CIDH. Observações Preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil/Comissão Americana de Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPport.pdf>.

CIDH. PS177. Audiência. Informação verbal. El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, 9 out. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Dfi-z9kExNc>.

CNJ. Resolução nº 433, de 27 de outubro de 2021.

COMUNIDADES TRADICIONAIS PANHADORAS E APANHADORES DE FLORES SEMPRE VIVAS DE MACACOS, PÉ DE SERRA E LAVRAS. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Comunidades Tradicionais Apanhadoras e Apanhadores de Flores Sempre Vivas de Macacos, Pé de Serra e Lavras, 2019.

CONAQ. Comunicação sobre o Cumprimento pelo Estado Brasileiro da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT. CONAQ, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil. Sentença de 05 fev. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Pueblo Kichwa Sarayaku vs. Ecuador. Sentença de 27 jun. 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentença de 28 nov. 2007.

CPT. Relatório Conflitos no Campo, 2021.

EXPERT MECHANISM ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES. Free, prior and informed consent: a human rightsbased approach - Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. [s.l.] United Nations Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 2018. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/245/94/PDF/G1824594.pdf?OpenElement>.

FILHO, C. F. M.; SILVA, L. L.; OLIVEIRA, R.; MOTOKI, C.; GLASS, V. (orgs.). Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

GARZÓN, B. R.; YAMADA, E. M.; OLIVEIRA, R. Direito à Consulta e ao Consentimento de Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais. Washington, D.C; São Paulo: DPLF, RCA, 2016.

GARZÓN, B., YAMADA, E. e OLIVEIRA, R. Direito à consulta e consentimento. São Paulo, 2017.

GIFFONI, J.. O direito à consulta prévia e os protocolos de consulta das comunidades quilombolas e tradicionais nos municípios de Moju e Abaetetuba no Estado do Pará. In: ROSSITO, F. et al. Quilombolas e outros povos tradicionais. Curitiba: CEPEDIS, 2019.

GLASS, V. Protocolos autonómicos de consulta previa y el derecho a la libre determinación. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2021.

GRUPIONI, L.. (ORG). Em busca do Bem-Viver: experiências de elaboração de planos de gestão territorial e ambiental de Terras Indígenas. São Paulo: RCA, 2020.

IEPÉ. Do Protocolo Wajãpi à Consulta Prévia, Amapá, 2019.

JOCA, P., GARZÓN, B., SILVA, L., OLIVEIRA, R., GRUPIONI, L.. Protocolos AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO. Um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia. RCA: São Paulo, 2021.

MARANHÃO. Portaria n. 76/2019 – SEMA, “dispõe sobre a participação prévia de Populações Tradicionais e de outros órgãos afins, no âmbito do licenciamento ambiental estadual.”

MATA DOS CRIoulos, RAIZ E BRAÚNAS. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre Vivas de Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas, 2019.

MINAS GERAIS. Resolução Conjunta nº 1, de 4 de abril de 2022, assinada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) e pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad).

OBSERVATÓRIO PROTOCOLOS. Relatório de Coalizão entre Povos Indígenas, Quilombolas, Comunidades Tradicionais e Organizações da Sociedade Civil, Submissão conjunta para o quarto ciclo de monitoramento do Brasil ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), 2022.

ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígena, James Anaya. Doc ONU A/HRC/12/34ONU, 2009.

PARANÁ. IAT. Instrução Normativa n. 07, de 05 de novembro de 2020, do Instituto Água e Terra (IAT) do Estado do Paraná.

POVO WAJãPI. Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi. Brasil, 2014.

SANTOS, A., MENEZES, M., LEITE, A., SAUER, S.. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 669-698, out. 2021.

SHIRAIISHI NETO, J. O direito das minorias: passagem do “invisível” real para o “visível” formal? Manaus: UEA, 2013.

TSE. Portaria nº 367/2022, cria a Comissão de Promoção de Participação Indígena no Processo Eleitoral.

YAMADA, E., GRUPIONI, D., GARZÓN, B. Protocolos autônomos de consulta e consentimento: guia de orientações. Rede de cooperação Amazônica – RCA. São Paulo: 2019.



— APOIO —

Brot
für die Welt

 **HEKS**
EPER