



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MATHEUS BARBOSA DE MELO

**“PARA EU PERDER AQUILO QUE ME PERTENCE, EU TENHO QUE SER  
CONSULTADO”: direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e  
informado no caso Comunidades Quilombolas de Alcântara**

Recife  
2023

MATHEUS BARBOSA DE MELO

**“PARA EU PERDER AQUILO QUE ME PERTENCE, EU TENHO QUE SER  
CONSULTADO”: direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e  
informado no caso Comunidades Quilombolas de Alcântara**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Teoria Geral do Direito Contemporâneo.

Orientador (a): Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega

Coorientador (a): Carina Rodrigues de Araújo Calábria

Recife

2023

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Ana Cristina Vieira, CRB-4/1736.

M528p Melo, Matheus Barbosa de.  
 “Para eu perder aquilo que me pertence, eu tenho que ser consultado”: Direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado no caso Comunidades Quilombolas de Alcântara / Matheus Barbosa de Melo. -- Recife, 2023.  
 205 f., tabs.

Orientadora: Profa. Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega.  
 Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco.  
 Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2023.

Inclui referências.

1. Direitos Humanos. 2. Centro de Lançamento de Alcântara. 3. Quilombolas. 4. Povos e Comunidades Tradicionais. I. Nóbrega, Flavianne Fernanda Bitencourt (Orientação). II. Título.

341.48 CDD (22. ed.)

UFPE (BSCCJ 2024-10)

MATHEUS BARBOSA DE MELO

**“PARA EU PERDER AQUILO QUE ME PERTENCE, EU TENHO QUE SER CONSULTADO”**: direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado no caso Comunidades Quilombolas de Alcântara

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Teoria Geral do Direito Contemporâneo.

Aprovado em: 20/11/2023.

#### **BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Júnior (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Rocha Fialho de Paiva e Souza (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Siddharta Legale Ferreira (Examinador Externo)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

À querida Carina R. de Araújo Calábria, a mais brilhante professora e pesquisadora que eu já tive a oportunidade de conhecer. Será sempre a minha maior referência profissional.

## **AGRADECIMENTOS**

Poucas pessoas têm a sorte de, na vida, conhecer pessoalmente os seus ídolos, geralmente porque se identificam com pessoas “extraordinárias”, que possuem uma realidade totalmente diferente da sua. Não é o meu caso, digo, meus ídolos também são pessoas extraordinárias, mas que me provam no dia a dia o quanto são especiais. São essas pessoas que me encantam, que influenciam as minhas escolhas e contribuem para a formação dos meus objetivos pessoais e profissionais. São elas que me fazem acreditar que, na vida, existe um propósito maior; que as nossas escolhas sobre quem somos, quem queremos ser e o que queremos fazer devem ser pautadas por valores como o bem comum, a justiça social e a dignidade de todas as pessoas.

Tive a sorte de, na graduação, me deparar com duas mulheres extraordinárias, cujas trajetórias, atitudes e opiniões influenciam as minhas decisões até os dias de hoje. Às professoras Alessandra Marchioni e Olga Jubert Gouveia Krell, sempre que possível, renderei meus agradecimentos por todas as oportunidades que me deram. Aliás, o mesmo se aplica às professoras Carina Rodrigues de Araújo Calábria e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega, minhas extraordinárias orientadoras, a quem sou extremamente grato pela compreensão e dedicação ao meu trabalho. Sem elas, eu jamais teria logrado viver as experiências acadêmicas que vivi, sendo ambas essenciais nessa trajetória. Assim, por tudo o que fizeram e seguem fazendo por mim, presto meus mais sinceros votos de gratidão.

Ademais, agradeço o apoio da minha família, sobretudo de dona Edina, meu maior suporte. Agradeço aos amigos, em especial a Maíra Rodrigues, Maria Nobre, Letícia Holanda, João Paranhos e Mário Dias, que, seja qual for a situação, sempre estão ao meu lado. Igualmente, agradeço aos meus colegas de mestrado, Felipe Brito e Polireda Madaly, assim como aos queridos Juan Hipólito e Beatriz Rosendo, que me socorrem sempre (sempre mesmo) que eu preciso. Também, aos amigos que fiz em San José, em especial a Angie Rueda e Jael Nancy, que compartilharam comigo suas rotinas, desafios e aprendizados. Aliás, não poderia deixar de prestar agradecimentos à incrível equipe de trabalho que tive durante o estágio na Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente à minha chefe, Rita Lamy Freund, por quem nutro uma profunda admiração.

Finalmente, presto meus agradecimentos a todos aqueles que, mesmo sem me conhecer, confiaram em mim e tornaram possível a realização da pesquisa de campo, principalmente a Danilo Serejo, quem intermediou a comunicação, mas também aos demais, que me ofereceram um pouco de seu tempo e sabedoria de vida, sendo seu Aniceto, seu Borjão, dona Neta Serejo, seu Marcos, seu Chico do Marudá, seu Inácio, seu Magno e dona Valdirene<sup>1</sup>. Da mesma forma, agradeço à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco, a FACEPE, quem investiu na minha formação enquanto pesquisador e prestou uma contribuição fundamental para que a minha experiência de mobilidade acadêmica fosse possível.

---

<sup>1</sup> Uma das pessoas entrevistadas não autorizou a identificação e, por isso, não teve o nome citado. Contudo, agradeço-lhe da mesma forma.

Mas, mesmo assim  
Ainda guardo o direito de algum antepassado da cor  
Brigar sutilmente por respeito  
Brigar bravamente por respeito  
Brigar por justiça e por respeito (pode acreditar)  
De algum antepassado da cor  
Brigar, brigar, brigar, brigar, brigar.  
(SOARES, 2002).

## RESUMO

A pesquisa versa sobre o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI), abordando seus principais aspectos e as implicações desse direito sobre o conflito socioambiental envolvendo as comunidades quilombolas de Alcântara, situadas no estado do Maranhão, no Brasil. Na década de 1980, 312 famílias, de 23 povoados, foram removidas de seu território e realocadas em “agrovilas” para a instalação do chamado “Centro de Lançamento de Alcântara” (CLA). Desde então, diversas medidas têm sido adotadas com o intuito de promover a exploração comercial do empreendimento, dentre as quais se destacam os acordos de salvaguardas tecnológicas firmados com a Ucrânia e os Estados Unidos da América. No entanto, alega-se que tais acordos foram adotados sem qualquer observância ao dever de consulta prévia, livre e informada das comunidades quilombolas, assim como ocorreu com diversas outras medidas implementadas em decorrência desses acordos. Ademais, sustenta-se que tais comunidades têm sido vítimas de recorrentes ameaças de remoção de seu território tradicional para a expansão do CLA, o que, em tese, fere o seu direito ao consentimento prévio, livre e informado. Atualmente, o caso é objeto de análise perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que deliberará sobre a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pelas alegadas violações. Nessa perspectiva, a pesquisa buscou realizar uma análise da aplicação do direito à CCPLI na América Latina, no Brasil, e no caso concreto, com vista a desvelar os principais obstáculos à sua efetividade. Para a condução da pesquisa empírica foi realizada uma análise qualitativa, de caráter bibliográfica-documental, acompanhada da realização de entrevistas como técnica de coleta de dados. Ao final, foi possível identificar os principais desafios à aplicação do direito à CCPLI no país, assim como deduzir em que medida a conduta do Estado brasileiro, no caso analisado, violou os direitos humanos assegurados pelo direito internacional.

**Palavras-chave:** Centro de Lançamento de Alcântara; Comunidades Quilombolas de Alcântara; Direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado; Direitos Humanos; Povos e Comunidades Tradicionais.

## ABSTRACT

The research focuses on the right to prior, free, and informed consultation and consent (PFIC), addressing its main aspects and the implications of this right on the socio-environmental conflict involving the quilombola communities of Alcântara, located in the state of Maranhão, Brazil. In the 1980s, 312 families from 23 villages were displaced from their territory and relocated to “agrovilas” for the establishment of the Alcântara Launch Center (CLA). Since then, several initiatives have been adopted to promote the commercial exploitation of the project, including technological safeguard agreements with Ukraine and the United States of America. However, it is alleged that these agreements were adopted without any regard for the duty of prior, free, and informed consultation of the quilombola communities, as was the case with several other initiatives implemented because of these agreements. Furthermore, it is argued that these communities have been subjected to recurring threats of removal from their traditional territory for the expansion of the CLA, potentially violating their right to prior, free, and informed consent. Currently, the case is under analysis before the Inter-American Court of Human Rights, which will determine the international responsibility of the Brazilian state for these alleged violations. In this context, the research sought to conduct an analysis of the application of the PFIC right in Latin America, in Brazil, and in the specific case, to uncover the main obstacles to its effectiveness. For the empirical research, a qualitative analysis was conducted, which involved bibliographic-documentary research and interviews as a data collection technique. In the end, it was possible to identify the main challenges to the application of the right to PFIC in the country, as well as the extent to which the conduct of the Brazilian state in the case analysed violated the human rights guaranteed by international law.

**Keywords:** Alcântara Launching Center; Alcântara Quilombola Communities; Right to Consultation and Free, Prior and Informed Consent; Human Rights; Traditional Peoples and Communities.

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 – Situação das agrovilas                                                                       | 42  |
| Tabela 2 – Classificação das instituições com base no grau de estabilidade e aplicação                  | 106 |
| Tabela 3 – Classificação da interação entre as instituições                                             | 108 |
| Tabela 4 – Situações em que se exige o consentimento                                                    | 131 |
| Tabela 5 – Prováveis violações relacionadas ao direito à CCPLI das comunidades quilombolas de Alcântara | 175 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|           |                                                                               |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|
| ABA       | Associação Brasileira de Antropologia                                         |
| ACONERUQ  | Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão              |
| ADPF      | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental                            |
| AEB       | Agência Espacial Brasileira                                                   |
| AgR       | Agravo Regimental                                                             |
| ANTT      | Agência Nacional de Transportes Terrestres                                    |
| ANEEL     | Agência Nacional de Energia Elétrica                                          |
| AST       | Acordo de Salvaguardas Tecnológicas                                           |
| ATECH     | Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas                                   |
| ATEQUILA  | Associação do Território Quilombola de Alcântara                              |
| BID       | Banco Interamericano de Desenvolvimento                                       |
| CADH      | Convenção Americana de Direitos Humanos                                       |
| CCJC      | Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania                              |
| CCN       | Centro de Cultura Negra do Maranhão                                           |
| CCTCI     | Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática                    |
| CCPLI     | Consulta e consentimento prévio, livre e informado                            |
| CDPEB     | Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro                     |
| CEA       | Centro Espacial de Alcântara                                                  |
| CEACR     | Comitê de Peritos sobre Aplicação de Convenções e Recomendações               |
| CEDR      | Comitê para Eliminação da Discriminação Racial                                |
| CIDH      | Comissão Interamericana de Direitos Humanos                                   |
| CLA       | Centro de Lançamento de Alcântara                                             |
| CLBI      | Centro de Lançamento da Barreira do Inferno                                   |
| CNAE      | Comissão Nacional de Atividades Espaciais                                     |
| CNCPT     | Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais                        |
| CNPI      | Conselho Nacional de Política Indigenista                                     |
| CONAQ     | Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas |
| Corte IDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos                                      |
| CREDN     | Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional                             |

|          |                                                                  |
|----------|------------------------------------------------------------------|
| CUT      | Central Única dos Trabalhadores                                  |
| DL       | Decreto Legislativo                                              |
| DPU      | Defensoria Pública da União                                      |
| DOU      | Diário Oficial da União                                          |
| ECOSOC   | Conselho Econômico e Social das Nações Unidas                    |
| EIA      | Estudo de Impacto Ambiental                                      |
| EUA      | Estados Unidos da América                                        |
| FETAEMA  | Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão |
| FUNAI    | Fundação Nacional do Índio                                       |
| GTI      | Grupo de Trabalho Interministerial                               |
| GSI      | Gabinete de Segurança Institucional                              |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                  |
| ICMBio   | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade          |
| INCRA    | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária              |
| INFRAERO | Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária               |
| INPE     | Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais                        |
| MABE     | Movimento dos Atingidos pela Base Espacial                       |
| MECB     | Missão Espacial Completa Brasileira                              |
| MIRAD    | Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário               |
| MDR      | Ministério do Desenvolvimento Regional                           |
| MMA      | Ministério do Meio Ambiente                                      |
| MOMTRA   | Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara                |
| MP       | Medida Provisória                                                |
| MPF      | Ministério Público Federal                                       |
| MTCR     | Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis                      |
| OAB      | Ordem dos Advogados do Brasil                                    |
| OEA      | Organização dos Estados Americanos                               |
| OIT      | Organização Internacional do Trabalho                            |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                                    |
| PDL      | Projeto de Decreto Legislativo                                   |
| PEB      | Programa Espacial Brasileiro                                     |
| PIDCP    | Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos                |
| PIDESC   | Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais   |

|                |                                                                                       |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| PNDSPCT        | Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais |
| REDESCA        | Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais         |
| RIMA           | Relatório de Impacto Ambiental                                                        |
| PNGATI         | Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas               |
| RCA            | Rede de Cooperação Amazônica                                                          |
| RENCA          | Reserva Nacional de Cobre e Associados                                                |
| RTID           | Relatório Técnico de Identificação e Delimitação                                      |
| SBPC           | Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência                                      |
| Secexdesen     | Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico                           |
| SEDIHPOP       | Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular                      |
| SEMA           | Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará                                         |
| SIDH           | Sistema Interamericano de Direitos Humanos                                            |
| SINTRAF        | Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar                   |
| SMDH           | Sociedade Maranhense de Direitos Humanos                                              |
| STF            | Supremo Tribunal Federal                                                              |
| STJ            | Superior Tribunal de Justiça                                                          |
| STTR/Alcântara | Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara                       |
| TCU            | Tribunal de Contas da União                                                           |
| UFPE           | Universidade Federal de Pernambuco                                                    |
| UHE            | Usina Hidroelétrica                                                                   |

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                                                       |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                                | <b>17</b> |
| <b>2</b> | <b>A BASE ESPACIAL E O TERRITÓRIO ÉTNICO DAS<br/>COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA: DA GÊNESE À<br/>ATUALIDADE DO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL.....</b> | <b>25</b> |
| 2.1      | O TERRITÓRIO ÉTNICO DE ALCÂNTARA: ORIGEM E<br>ORGANIZAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS.....                                                            | 26        |
| 2.1.1    | <i>Formação histórica dos quilombos de Alcântara.....</i>                                                                                             | 28        |
| 2.1.2    | <i>Organização social e econômica das comunidades.....</i>                                                                                            | 32        |
| 2.2      | A CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE LANÇAMENTO E OS IMPACTOS<br>SOBRE AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS.....                                                           | 36        |
| 2.2.1    | <i>A construção do Centro de Lançamento de Alcântara.....</i>                                                                                         | 37        |
| 2.2.2    | <i>Impactos: a situação das agrovilas.....</i>                                                                                                        | 41        |
| 2.3      | ACORDOS DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS E A<br>EXPLORAÇÃO COMERCIAL DO CLA.....                                                                          | 46        |
| 2.3.1    | <i>O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil – Ucrânia (2002) .....</i>                                                                            | 49        |
| 2.3.2    | <i>O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil – EUA (2019) .....</i>                                                                                | 53        |
| 2.4      | INICIATIVAS PARA A EXPANSÃO DO CLA E A ESCALADA DO<br>LITÍGIO NA SEARA INTERNACIONAL.....                                                             | 57        |
| 2.4.1    | <i>A Resolução nº 11/2020 do CDPEB/GSI.....</i>                                                                                                       | 59        |
| 2.4.2    | <i>A escalada do litígio: o Relatório de Mérito nº 189/20 da CIDH.....</i>                                                                            | 62        |
| <b>3</b> | <b>A CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA NA AMÉRICA<br/>LATINA: ENTRE O DIREITO E A PRÁTICA.....</b>                                                   | <b>66</b> |
| 3.1      | CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA: OS STANDARDS DE<br>DIREITO INTERNACIONAL.....                                                                     | 67        |
| 3.1.1    | <i>Principais fontes do direito à consulta prévia.....</i>                                                                                            | 68        |
| 3.1.2    | <i>Outras fontes de direito internacional.....</i>                                                                                                    | 72        |
| 3.1.3    | <i>Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....</i>                                                                                | 77        |
| 3.2      | A CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA NA AMÉRICA LATINA:<br>ASPECTOS NORMATIVOS E JURISPRUDENCIAIS.....                                                | 82        |
| 3.2.1    | <i>A adoção da consulta prévia nos países da América Latina.....</i>                                                                                  | 83        |

|          |                                                                                                                                            |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.2    | <i>O direito à consulta prévia, livre e informada na legislação brasileira.....</i>                                                        | 90  |
| 3.2.3    | <i>A consulta prévia na perspectiva da jurisprudência nacional.....</i>                                                                    | 95  |
| 3.3      | <b>A FORÇA INSTITUCIONAL DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA NA AMÉRICA LATINA: QUESTÕES PENDENTES.....</b>                                       | 103 |
| 3.3.1    | <i>Por dentro do framework analítico: força e fragilidade das instituições.....</i>                                                        | 105 |
| 3.3.2    | <i>Considerações teóricas sobre a força institucional do direito à consulta prévia na América Latina.....</i>                              | 110 |
| 3.3.3    | <i>A força institucional da consulta prévia, livre e informada no Brasil.....</i>                                                          | 115 |
| <b>4</b> | <b>DA CONSULTA AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO: APLICAÇÃO NO CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA.....</b>                 | 120 |
| 4.1      | <b>FUNDAMENTO, CONTEÚDO E EXTENSÃO DO DIREITO AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO.....</b>                                          | 121 |
| 4.1.1    | <i>O consentimento prévio, livre e informado no direito internacional: situações em que a obtenção do consentimento é obrigatória.....</i> | 125 |
| 4.1.2    | <i>Interseções do direito ao consentimento prévio, livre e informado com outros direitos.....</i>                                          | 134 |
| 4.1.3    | <i>“O direito de dizer não”: discussões sobre o direito de veto.....</i>                                                                   | 138 |
| 4.2      | <b>OS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO.....</b>                                                  | 143 |
| 4.2.1    | <i>Direito consuetudinário e os protocolos autônomos de CCPLI.....</i>                                                                     | 145 |
| 4.2.2    | <i>O reconhecimento jurídico dos protocolos autônomos de CCPLI no Brasil.....</i>                                                          | 150 |
| 4.2.3    | <i>O texto base do protocolo comunitário sobre CCPLI das comunidades quilombolas de Alcântara .....</i>                                    | 156 |
| 4.3      | <b>VIOLAÇÕES AO DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO NO CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA.....</b>      | 162 |
| 4.3.1    | <i>A remoção e reassentamento compulsório de famílias quilombolas na década de 1980.....</i>                                               | 163 |

|       |                                                                                                                                    |     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.3.2 | <i>Acordos internacionais, expansão do CLA e a persistência da ameaça de remoção e reassentamento de famílias quilombolas.....</i> | 171 |
| 4.3.3 | <i>Interlocuções com a análise de mérito do caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil” .....</i>                       | 179 |
| 5     | <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                              | 184 |
|       | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                            | 188 |

## 1 INTRODUÇÃO

Entre agosto e outubro de 2020, realizei o curso “Ciclo de Estudos Solidários - Alcântara em Debate”, organizado pelo Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE) em parceria com o projeto Quilombo Ciência. Nesta oportunidade, tomei conhecimento da denúncia das comunidades quilombolas de Alcântara contra o Estado brasileiro na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em trâmite desde 2001. A demora no oferecimento de uma resposta efetiva me causou um imenso desconforto, assim como as queixas de lideranças quilombolas em relação ao Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre Brasil e Estados Unidos da América (EUA), na época, recém assinado pelos dois países, dentre as quais se destacava a alegada violação ao direito à consulta prévia, livre e informada das comunidades.

Considerando tais questões, senti a necessidade de me aprofundar no estudo do tema e, com isso, compreender alguns aspectos desse conflito, sobre os quais ainda não se tinha uma resposta efetiva na jurisprudência nacional. No entanto, desde o início da investigação, senti que as técnicas tradicionais de pesquisa em Direito não seriam suficientes para a realização da pesquisa empírica. Por essa razão, submeti o projeto ao Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), destacando a sua relevância e importância social, assim como a necessidade da realização de entrevistas para compreender o entendimento que os próprios atores possuem a respeito do objeto pesquisado. Nessa perspectiva, a pesquisa se propõe a pensar o Direito de forma crítica, integrado à realidade, transcendendo à mera interpretação da lei, assim como sugerem Rudnick, de Carlos e Müller (2021).

A cidade de Alcântara, localizada no estado do Maranhão, atualmente detém o terceiro maior contingente populacional quilombola do país, correspondente a um total de 84,6% da população total do município (IBGE, 2023). O território, invadido nos séculos XVI e XVII por franceses e portugueses, foi largamente utilizado para produção de cana-de-açúcar e algodão nos anos seguintes, o que fez com que milhares de pessoas escravizadas fossem deslocadas para a região, a fim de contemplar a mão-de-obra para o trabalho das fazendas. Todavia, o fim do chamado “tráfico negreiro” para o Brasil, em 1774, e a Guerra de Independência dos EUA, entre 1776 e 1778, levaram à derrocada da economia algodoeira na região. Como

consequência, muitos proprietários de terra abandonaram suas fazendas ou as deixaram à cargo de seus funcionários.

A esse fato, sucedeu-se o surgimento de uma camada de pequenos produtores agrícolas com autonomia no processo produtivo. As pessoas que ali permaneceram – quilombolas, pequenos produtores livres, indígenas, pessoas escravizadas e foreiros – desenvolveram um conjunto de relações sociais, formando distintas comunidades e povoados que se relacionavam entre si. O sistema produtivo, além de autônomo, era relativamente independente do mercado externo, voltando-se para o cultivo e coleta de gêneros de primeira necessidade, tais como arroz, farinha, especiarias, extração de amêndoas do coco babaçu e a pesca em rios e igarapés. Os conhecimentos adquiridos por seus antepassados, transmitidos de geração em geração, hoje integram a identidade étnica dessas comunidades, que se autoidentificam como quilombolas.

Por muito tempo, tais comunidades exerceram a posse mansa e pacífica de seu território, livre de conflitos fundiários rurais. Contudo, em 12 de setembro de 1980, o governo estadual declarou de utilidade pública para fins de desapropriação uma área de 52.000 hectares do município, com vista à instalação de uma “Base de Lançamento de Foguetes” (também conhecida como Base de Alcântara, Base Espacial, Centro de Lançamento de Alcântara – “CLA”, ou Centro Espacial de Alcântara – “CEA”). O empreendimento, inaugurado em 1º de março de 1983, iniciou suas atividades no ano de 1989, vindo a se tornar o principal projeto de desenvolvimento do setor aeroespacial brasileiro. Logo depois, em 8 de agosto de 1991, a Presidência da República ampliou a área desapropriada, que passou a perfazer um total de 62.000 hectares de terra.

Comumente, alega-se que a região foi escolhida por dois fatores principais, quais sejam: a sua localização geográfica, próxima à Linha do Equador, que favorecia a economia de combustível em lançamentos, e a alegada baixa densidade demográfica na região. Embora o projeto fosse questionado por parte da população local, as promessas de prosperidade, progresso e desenvolvimento causaram entusiasmo entre os moradores. No entanto, para a instalação do empreendimento, 312 famílias de 23 povoados foram removidas de seu território e reassentadas em sete conjuntos habitacionais construídos pelo governo federal, as chamadas “agrovilas”. Com isso, o CLA passou a ocupar uma extensão territorial de 8.713 hectares do território étnico.

Desde então, diversas medidas foram adotadas com a finalidade de o explorar comercialmente, sendo as mais relevantes decorrentes da parceria entre Brasil e Ucrânia, a partir de 2002, e a assinatura do mencionado AST com os EUA, em 2019, promulgado em fevereiro de 2020. Contudo, alega-se que, tanto esses acordos, como outras medidas legislativas e administrativas relacionadas ao empreendimento, foram implementadas sem que fosse respeitado o direito à consulta prévia, livre e informada das comunidades quilombolas. Por outro lado, tais comunidades foram diretamente impactadas por essas iniciativas, sobretudo em face da intensificação da ameaça de expansão do CLA para a construção de novos sítios de lançamento.

Esse temor se intensificou quando o governo federal publicou a Resolução nº 11/2020, do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro (CDPEB), órgão vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República. A normativa determinava que fossem adotadas providências para a elaboração de um “Plano de Consulta” às comunidades quilombolas para a posterior remoção e reassentamento das famílias. Contudo, diversas organizações da sociedade civil, entidades de classe e representações políticas se insurgiram contra a dita resolução, alegando que ela violava compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, entre eles, o respeito ao direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI), assegurado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Além disso, outras medidas relevantes foram adotadas pelo grupo étnico, que denunciou a violação perante o Comitê de Peritos sobre Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR) da OIT e à CIDH. Esta última, inclusive, apresentou em junho de 2020 as conclusões sobre a responsabilidade internacional do Brasil pela violação aos direitos humanos das comunidades quilombolas de Alcântara, recomendando uma série de medidas, dentre elas, o respeito ao direito à CCPLI. Também, em outubro de 2021, a Comissão de Orçamento do Senado dos EUA recomendou ao governo norte-americano o veto a repasses que porventura tivessem a finalidade de colaborar com o deslocamento forçado de famílias quilombolas. Finalmente, a pressão interna e externa levou o governo brasileiro a publicar a Resolução nº 17, de 16 de dezembro de 2021, do CDPEB/GSI, revogando a Resolução nº 11/2020 do CDPEB/GSI.

Apesar disso, em janeiro de 2022 a CIDH ofereceu formalmente uma denúncia contra o Estado brasileiro perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), haja vista o não cumprimento das recomendações. Ademais, subsiste o sentimento de insegurança entre os membros das comunidades quilombolas, já que o território ainda aguarda a titulação. Nesse contexto, a análise de mérito do caso assume grande relevância, sobretudo porque, através dela, a Corte IDH poderá contribuir para o avanço das discussões sobre a efetividade do direito à CCPLI. Além disso, poderá afirmar/reafirmar standards internacionais relacionados à matéria, tais como: o respeito aos protocolos autônomos de CCPLI; ao direito consuetudinário, e o direito das comunidades afetadas aos benefícios advindos do projeto de desenvolvimento.

Em face do exposto, o presente trabalho adota como objetivo geral analisar a aplicação do direito à CCPLI no caso concreto, com o intuito de averiguar se o Estado brasileiro poderá ser responsabilizado internacionalmente pela presumida violação. No que diz respeito aos objetivos específicos, podem ser elencados os seguintes: 1) compreender o contexto histórico e os principais marcos do conflito socioambiental instaurado com a instalação do CLA; 2) identificar as principais normas e jurisprudências relacionadas ao direito à consulta prévia, livre e informada na América Latina, e, em especial, no Brasil; 3) compreender a distinção entre consulta e consentimento prévio, livre e informado, assim como elucidar as implicações do reconhecimento do direito à CCPLI sobre a análise de mérito do caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”.

Esse caso em específico apresenta grande relevância por diversos fatores, dentre os quais destacamos os seguintes: a) permite constatar, para além da violação ao direito analisado, as consequências desse fato sobre a vida das comunidades afetadas; b) torna possível comparar duas situações de deslocamento compulsório (ou ameaça de deslocamento) ocorridas em épocas distintas, verificando-se, assim, se a ratificação de tratados internacionais promoveu alguma mudança institucional na conduta do Estado; e 3) o âmbito de discussão das violações, que extrapola as fronteiras nacionais e ganha espaço perante diferentes órgãos e organizações internacionais. Por essa ótica, notória é a importância do caso em destaque, que representa um marco jurídico relevante sobre o tema, sendo o primeiro a discutir a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pela violação ao direito à CCPLI.

A análise do tema se vincula à proposta da linha 3.1 do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE – “Justiça e Direitos Humanos na América Latina” –, tendo como fio condutor os aportes teóricos e metodológicos propostos pela linha de pesquisa. Destarte, a pesquisa adotará como referenciais teóricos os seguintes autores: o antropólogo Alfredo Wagner B. de Almeida, responsável pela elaboração do laudo antropológico “Os quilombolas e a Base de lançamento de foguetes de Alcântara”; os professores Carlos Marés e Liana Amin da Silva, cujas reflexões sobre o direito à CCPLI guiam a perspectiva adotada no presente trabalho; a pesquisadora peruana Raquel Yrigoyen Fajardo, quem colabora com uma leitura dos direitos humanos a partir das experiências do sul global; e Danilo Serejo, cientista político e quilombola de Alcântara, autor de obras como “A atemporalidade do colonialismo” e “A Convenção nº 169 da OIT e a questão quilombola”, ambas consideradas fontes essenciais de pesquisa.

Complementarmente, e, em função das pesquisas desenvolvidas pelo autor no âmbito do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais (LAPEDI), serão abordadas as doutrinas de Daniel Brinks, Steven Levitsky e Victoria Murillo, tendo por norte o olhar que esses cientistas sociais trazem da dimensão de instituições enquanto “regras do jogo”. Tal abordagem contribui significativamente para a compreensão das dificuldades relacionadas à implementação do direito à consulta prévia, livre e informada na experiência de países da América Latina – dentre eles, o Brasil. A partir dessa análise, será possível esclarecer a importância da referida instituição no contexto de implementação de um “sistema de governança policêntrico” (OSTROM, 1999).

Insta registrar que há uma convergência doutrinária quanto à aplicação dos direitos dos povos indígenas aos demais povos e comunidades tradicionais, sobretudo no que diz respeito ao direito à CCPLI. Esse entendimento encontra igual amparo na jurisprudência da Corte IDH (*vide* o caso “Povo Saramaka vs. Suriname”, de 2007), sendo, portanto, adotado também no presente trabalho. Dessa forma, o autor não fará qualquer distinção sobre o reconhecimento e aplicação de direitos entre esses grupos, que gozam da mesma proteção jurídica, resguardando-se no direito de fazer menções expressas à Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas e à Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas, no interesse das comunidades quilombolas.

É importante ressaltar que, ao abordar o tratamento jurídico do direito à

CCPLI, a pesquisa não pretende realizar um exame exaustivo das leis e decisões judiciais sobre o tema na América Latina. De outro modo, serão selecionados casos específicos em que o direito à consulta e/ou ao consentimento é mencionado, sem que, com isso, pretenda-se fornecer uma visão total sobre o contexto de aplicação do direito naquele país. A mesma premissa se aplica à jurisprudência brasileira, haja vista a insuficiência de recursos capazes de viabilizar uma pesquisa mais ampla e detalhada no período de um mestrado acadêmico. Inobstante isso, esclarece-se que não é o intuito da pesquisa realizar uma mera revisão legislativa e/ou jurisprudencial sobre o tema pesquisado, mas, antes, contribuir com a inserção da perspectiva quilombola sobre a análise de mérito das questões relacionadas ao direito à CCPLI no caso concreto.

A partir dos resultados da pesquisa será possível fornecer uma visão ampla sobre a aplicabilidade do direito à CCPLI nos contextos interno e internacional, contribuindo para o avanço de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE. Além disso, a pesquisa contribuiu significativamente para o desenvolvimento de investigações junto ao Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos” (aSIDH), que atua como Clínica de Direitos Humanos, da Faculdade de Direito do Recife (FDR). Através dessas experiências, pôde contribuir para a elaboração de *amicus curiae* da UFPE no Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1.017.365, referente à definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena.

A pesquisa partiu de uma inquietação genuína sobre um problema real vivenciado pela comunidade quilombola, o que possibilitou ao pesquisador lançar hipótese pelo método abductivo (NÓBREGA, 2013) sobre a violação ao direito à CCPLI. Para testar essa hipótese, a pesquisa desenvolveu uma análise empírica, com a coleta de dados primários localmente, através de entrevistas semiestruturadas com alguns dos atores relevantes. Ademais, foi realizada análise bibliográfica-documental, através dos seguintes meios de pesquisa: análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial, assim como de relatórios, notas técnicas, pareceres e notícias jornalísticas. A partir do diálogo com os entrevistados, originou-se o título da dissertação, “para eu perder aquilo que me pertence, eu tenho que ser consultado”, de autoria do Sr. Aniceto Araújo, o qual expressa essa inquietação genuína, de base pragmatista, que justifica a adoção do método abductivo trazido por

C. S. Peirce, em que “não vamos duvidar em filosofia daquilo que não duvidamos em nossos corações” (PEIRCE, 1983, p. 71).

As entrevistas mencionadas foram realizadas com dez pessoas, as quais foram selecionadas através da indicação de membros das próprias comunidades, respeitando-se a sua organização interna e a lógica de tomada de decisões, sendo: Aniceto Araújo Pereira, Antônio Marcos Pinho Diniz, Danilo Conceição Serejo Lopes, Dorinete Serejo Moraes, Inácio Silva Diniz, Máximo Silva do Nascimento, Magno Roberto Diniz Pereira, Sérvulo de Jesus Moraes Borges e Valdirene Ferreira Mendonça<sup>2</sup>. Todas elas são lideranças quilombolas, moradores das comunidades ou pessoas que, direta ou indiretamente, vivenciaram os impactos do processo de remoção das comunidades. As entrevistas ocorreram presencialmente, sem locais físicos pré-determinados, sendo conduzidas de forma livre e com respeito aos parâmetros estabelecidos no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), previamente aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa da UFPE e devidamente assinado pelos entrevistados.

O estudo será dividido em três capítulos, de forma a contemplar a integralidade do objeto pesquisado. O primeiro capítulo se dedicará a apresentar os principais marcos do conflito socioambiental instaurado em Alcântara. Para tanto, será utilizado como marco principal o laudo antropológico de Almeida (2006), mencionados anteriormente. Ato contínuo, serão expostas as questões centrais relacionadas à construção do CLA e à implementação dos principais AST's firmados pelo Estado brasileiro, ao fim descrevendo-se os contornos da escalada do conflito no cenário internacional. Com isso, será possível compreender as principais questões relevantes que subsidiam o debate em torno da aplicação do direito à CCPLI no caso analisado.

No segundo capítulo, serão apresentadas as principais características do primeiro direito, qual seja, à consulta prévia, livre e informada, assim como a jurisprudência nacional e internacional sobre o mesmo, e, por último, a perspectiva encontrada no direito comparado. Ao final, será realizada uma breve análise institucional sobre a implementação da consulta prévia, livre e informada, amparada na doutrina de sociólogos e cientistas políticos, dando à pesquisa um caráter interdisciplinar essencial às investigações desenvolvidas no âmbito das ciências

---

<sup>2</sup> Uma das pessoas entrevistadas não autorizou a identificação e, por isso, não teve o nome citado.

sociais aplicadas. Dessa forma, será possível conceber uma visão ampliada sobre o contexto de aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada na América Latina, e, assim, compará-lo à realidade encontrada no Brasil, sobretudo no caso das comunidades quilombolas.

O último capítulo se dedicará a análise do direito à CCPLI no caso concreto. Primeiro, se apresentará o direito ao consentimento prévio, livre e informado e as situações em que sua obtenção é obrigatória; sua relação com outros direitos, e as principais discussões sobre o chamado “direito de veto”. Em seguida, serão abordados os protocolos autônomos de CCPLI, sobretudo no que diz respeito à sua aplicabilidade e reconhecimento jurídico. Por fim, se discutirá a aplicação da doutrina ao caso concreto, verificando-se em quais situações efetivamente houve a violação ao direito à CCPLI das comunidades quilombolas. Além disso, traçaremos alguns prognósticos sobre a análise de mérito do caso pela Corte IDH, apontando o que vislumbramos serem oportunidades para o desenvolvimento dos standards internacionais sobre o tema.

Por fim, ressalta-se que a pesquisa adentra ao estudo de um dos temas mais caros à proteção internacional dos direitos humanos na atualidade, podendo contribuir significativamente para uma perspectiva ampliada do ideal de justiça e direitos humanos na América Latina. Além disso, busca conhecer os princípios que controlam a realidade, indo na contramão das técnicas tradicionais de pesquisa jurídica para apresentar uma perspectiva alternativa ao discurso oficial, o que evidencia sua relevância e singularidade. Dessa forma, espera-se que a metodologia empregada sirva de inspiração para pesquisas futuras, sobretudo daquelas que, assim como a presente, se propõem a realizar uma (re)leitura de direitos de povos e comunidades tradicionais.

## 2 A BASE ESPACIAL E O TERRITÓRIO ÉTNICO<sup>3</sup> DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA: DA GÊNESE À ATUALIDADE DO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL

Na região metropolitana de São Luís, no estado do Maranhão, situa-se a cidade de Alcântara, conhecida por abrigar um dos maiores contingentes populacionais quilombola<sup>4</sup> do país. De acordo com o Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são aproximadamente 18.500 pessoas vivendo numa extensão territorial de 1.458 km<sup>2</sup>, em que, destas, cerca de 15.616 se autodeclaram quilombolas<sup>5</sup> (IBGE, 2023). Grande parte dessas pessoas vivem em uma das 210 comunidades<sup>6</sup> localizadas na zona rural do município, sendo pelo menos 3.350 famílias numa extensão territorial equivalente a 78.105 hectares de terra, conforme apontado no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)

---

<sup>3</sup> “Território étnico” é um termo cunhado para fazer referência aos espaços físicos socialmente ocupados por povos e comunidades tradicionais, que estão, portanto, revestidos de um “status étnico distinto” (VIANNA, 2000). De acordo com Braga (2011, p. 56), “o debate acerca do conceito de território étnico é amplo e encontra-se presente nas lições de Barth (Fredrik Barth). Na construção do conceito, território e identidade aparecem imbricados e em seus estudos sobre grupos étnicos, Barth faz referência, ainda, à construção sociocultural do grupo em torno de um processo organizacional”.

<sup>4</sup> De acordo com Souza (2013, p. 32), “a expressão ‘quilombola’ [...] surge de um hibridismo áfrico-tupi, fusão do termo africano ‘quilombo’ e do sufixo tupi ‘porá’ ou ‘bora’ (alterado em ‘bola’), que significa ‘morador’. Portanto, era o ‘morador do quilombo’”, isto é, dos locais em que, no período colonial, negros escravizados se reuniam após fugirem do trabalho forçado nas fazendas. Na atualidade, o termo “quilombola” teve seu conceito ampliado, passando a considerar todos aqueles grupos étnico-raciais com trajetória histórica própria, que são dotados de relações territoriais específicas e com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida durante o período em que vigorou a escravidão, assim como disciplina o art. 2º do Decreto nº 4.887/2003. Ademais, insta ressaltar que a identificação de uma pessoa como quilombola observa critérios de auto-atribuição estabelecidos pela própria comunidade, não se sujeitando a critérios externamente concebidos.

<sup>5</sup> Na perícia de Almeida (2006b, p. 71) o antropólogo relata que até os anos de 1998/1999, “a mobilização não privilegiava a identidade étnica, tampouco se autodefiniam como quilombolas e nem podiam fazê-lo sob o risco de, na sua relação com os poderes constituídos, definirem-se à margem dos dispositivos legais”. Na verdade, os moradores das comunidades se autodefiniam como trabalhadores rurais, sendo assim tratados em sua relação com o Estado. Somente com o advento da Constituição Federal de 1988, que reconheceu oficialmente a categoria “comunidades remanescentes de quilombo”, é que as comunidades passaram a se mobilizar em favor do reconhecimento de sua identidade étnica-racial e do correspondente direito à titulação de suas terras assegurado pelo art. 68 do ADCT da CF/88.

<sup>6</sup> São identificadas divergências significativas quanto ao número de comunidades, em parte em razão do período em que foi realizada a análise, noutra parte, por fatores outros que não pudemos identificar no presente estudo. Percebe-se, por exemplo, que no laudo antropológico elaborado em 2006, foram identificadas 152 comunidades (ALMEIDA, 2006, p. 152), enquanto no site da Fundação Cultural Palmares, órgão oficial do governo, em matéria publicada em 2008, fala-se em “110 comunidades remanescentes de quilombo” (PALMARES, 2008). Nessa ocasião, adotamos como referência a informação mais recente, sendo a da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), órgão que representa as comunidades quilombolas brasileiras nos espaços institucionais, segundo o qual existem 210 comunidades quilombolas no município de Alcântara (CONAQ, 2019).

publicado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no Diário Oficial da União (DOU) de 5 de novembro de 2008.

Ocorre que, na localidade, a tradicionalidade característica da identidade étnica predominante contrasta com outro aspecto pelo qual a cidade é igualmente conhecida: na região situa-se o principal espaçoporto brasileiro, o chamado Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). O projeto desenvolvimentista, construído na década de 1980, foi resultado dos esforços do governo militar para inserir o país entre o conjunto de nações desenvolvidas que detinham tecnologia espacial. Contudo, para a sua instalação, 312 famílias de 23 comunidades quilombolas foram deslocadas compulsoriamente entre os anos de 1986 e 1987. Tais famílias foram alocadas em conjuntos habitacionais construídos pelo governo federal, as chamadas “agrovilas”, fato que ensejou uma série de movimentos em favor dos direitos da população quilombola.

Nesse contexto, diversas ações judiciais foram apresentadas com o objetivo de apurar, responsabilizar e evitar futuras violações aos direitos humanos do grupo étnico. O caso ganhou notoriedade internacional quando, em 2006, foi admitido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que passou a investigar as alegadas violações cometidas contra as comunidades quilombolas. Apesar disso, o Estado não tem olvidado esforços para promover a exploração comercial do CLA, sobretudo através de acordos de salvaguardas tecnológicas, que permitem que governos e/ou empresas privadas estrangeiras utilizem o CLA como centro de pesquisa e de lançamento de foguetes.

Desta feita, o presente capítulo tem por objetivo compreender a formação histórica e os principais marcos que envolvem o conflito socioambiental, o que permitirá, futuramente, uma melhor análise qualitativa das questões relacionadas à aplicação e efetividade do direito à CCPLI no caso concreto, objeto da presente pesquisa.

## 2.1 O TERRITÓRIO ÉTNICO DE ALCÂNTARA: ORIGEM E ORGANIZAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Através da Portaria nº 007, de 07 de julho de 1999, o Ministério Público Federal (MPF) do estado do Maranhão instaurou o Inquérito Civil Público nº 08.109.000324/99-28, objetivando apurar possíveis irregularidades no processo de

implantação do CLA, iniciado na década de 1980. Na época, o órgão ministerial vislumbrou a necessidade de melhor instruir o procedimento, motivo pelo qual solicitou a elaboração de um laudo antropológico que investigasse o componente étnico atrelado ao conflito socioambiental. Para conduzir o estudo, foi nomeado o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida<sup>7</sup>, recomendado pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

A pesquisa antropológica se deu a partir da realização de trabalho de campo pericial, envolvendo a consulta a fontes secundárias, a produção de mapas e a coleta de dados *in loco* entre os meses de abril e junho de 2002. Ao final, foram produzidos dois volumes do laudo antropológico “Os quilombolas e a Base de lançamentos de foguetes de Alcântara”, ambos de 2006, publicados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Tais obras serão utilizadas com principal fonte teórica para as informações que apresentaremos adiante, uma vez que descrevem detalhadamente o processo histórico de formação e consolidação da identidade étnica das comunidades quilombolas.

Contudo, deve-se ressaltar que, segundo o antropólogo, “o processo de territorialização ora em pauta não pode ser pensado consoante um desenvolvimento linear, evolutivo e contínuo” (ALMEIDA, 2006, p. 45). Isso ocorre porque diferentes comunidades se apropriaram de suas terras de formas distintas, não sendo possível pensar esses acontecimentos, que levaram à formação do território tradicional, de forma sequenciada e progressiva. Apesar disso, nos esforçaremos para expor as informações de forma cronológica, considerando apenas os marcos principais, comuns a todas as comunidades, com o cuidado de fazer as ressalvas pertinentes, quando cabíveis.

Ademais, serão utilizados dados coletados por outros pesquisadores das diversas áreas de pesquisa, sendo antropólogos, historiadores, sociólogos, juristas e membros das próprias comunidades quilombolas, com vista a fornecer uma leitura mais aproximada o possível sobre a origem e organização das comunidades quilombolas. É o que segue.

---

<sup>7</sup> Mestre (1978) e Doutor (1993) em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente, é professor da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Integra a coordenação do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA) e é conselheiro regional e coordenador do Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

### *2.1.1 Formação histórica dos quilombos de Alcântara*

Antes da chegada dos portugueses ao Brasil, Alcântara era ocupada por um aglomerado de aldeias indígenas da etnia Tupinambá, sendo a principal delas conhecida pelo nome de Tapui-Tapera – denominação pela qual a região passou a ser conhecida. Após a assinatura do Tratado de Tordesilhas, em 1494, que dividiu as terras ao oeste entre os reinos de Portugal e Espanha, a França, irresignada, promoveu incursões ultramarinas na região de Tapui-Tapera, reconhecendo o local como um ponto estratégico para a entrada nas Américas. De acordo com os relatos históricos, os franceses tinham boas relações com os indígenas, o que mudou com a subsequente colonização pelos portugueses, quando milhares de nativos foram escravizados, mortos ou torturados (IPHAN, s.d.).

Em 1624, tais terras passaram a integrar a Capitania de Cumã, doada ao donatário Antônio Coelho de Carvalho. Em 22 de dezembro de 1648, a região adquiriu o status de vila, recebendo o nome de Santo Antônio de Alcântara, onde cerca de trezentos moradores ergueram os primeiros engenhos de cana-de-açúcar. Porém, em 1754, a Coroa portuguesa revogou a doação feita, determinando o retorno das terras à administração real; em seguida, forneceu recursos para o estabelecimento de grandes empreendimentos agrícolas na região; por fim, concedeu sesmarias àqueles que comprovassem deter condições para a implantação de estabelecimentos de agricultura tropical, exigindo apenas que o pretense sesmeiro dispusesse de pelo menos “seis escravos africanos” para trabalhar nas fazendas (ALMEIDA, 2006, p. 97).

Tais medidas tinham por objetivo o fortalecimento do Estado, uma vez que propiciariam uma produção agrícola permanente e comercializável, favorecendo o lucro. Contudo, o poder da Igreja e ordens religiosas era visto como um obstáculo, as quais possuíam grandes porções de terra, inclusive em Alcântara. Diante disso, foram adotadas uma série de medidas, tais como: o confisco de terras e bens da Companhia de Jesus; a subordinação das demais ordens religiosas aos desígnios do Estado absolutista português; a edição da chamada “Lei das Liberdades dos Índios”, de 06 de junho de 1755, que aboliu a escravidão indígena, antes monopolizada pelo clero; e a criação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão (ou apenas “Companhia Geral”), que passou a monopolizar o comércio de pessoas escravizadas.

Na época, a principal atividade econômica exercida na região era a monocultura de algodão, que representava mais de 80% da produção total (CAMINO; MENCK, 2010, p. 240). Todavia, em 1774 findou o prazo de vinte anos concedido à Companhia Geral para o tráfico de africanos, o que levou a uma retração geral no mercado escravocrata, e, conseqüentemente, à elavação do custo por “escravos”. Ademais, o fim da Guerra de Independência (1776-1778) levou à organização da economia de *plantation* nos estados do sul dos EUA, o que favoreceu a produção de algodão em maior quantidade e qualidade nessa região. Devido a esses fatores, houve uma queda do preço do produto no mercado mundial, afetando a economia algodoeira em Alcântara.

A queda do preço foi tamanha que, em 1819, o produto passou a custar a metade do que valia antes (VIVEIROS, 1954, p. 139 *apud* ALMEIDA, 2006, p. 109), resultando num decréscimo significativo da renda obtida com a sua comercialização no mercado nacional e internacional. Em face disso, muitos fazendeiros de Alcântara, que não mais conseguiam arcar com suas dívidas, abandonaram as fazendas algodoiras. Outros, abdicaram do controle efetivo da atividade produtiva, mantendo apenas o título sobre a propriedade. Além disso, há relatos de doações de terras (formais e informais) a alguns dos trabalhadores das fazendas<sup>8</sup>, os quais passavam a exercer a posse sobre o bem. Sobre o regime de propriedade instaurado em Alcântara, Nunes (2015, p. 165) ressalta:

Situações referidas a casos de doação, aquisição, herança, com ou sem formal de partilha, concessão, ocupação ou apossamento são expressos por meio de diferentes nomenclaturas relativas aos domínios territoriais, o que sugere diferentes formas de classificação dos agentes sobre sua base territorial, tais como: terra da pobreza, no caso de doação formal registrada em cartório; terras de herança, no caso dos formais de partilha; terras de preto e terras de caboclo, em casos de concessão, aquisição ou ocupação; terras de santo, terras de santa, terras de santíssima, nos casos de doação a divindades (Almeida 2006).

Nesse sentido, Alcântara se distingue de outras experiências de formação de comunidades quilombolas, tradicionalmente amparadas na imagem do quilombo dos Palmares, onde se tinha uma “comunidade com certo número de escravos fugidos,

---

<sup>8</sup> São comuns os relatos de doações de terras feitas oralmente entre os entrevistados da perícia antropológica. Ademais, Nunes (2013, p. 7) relata diferentes meios de transmissão da terra em Alcântara, dentre elas, a doação formal das terras pelos proprietários falidos; a doação de parte das terras por aqueles fazendeiros que tiveram filhos com escravas, a ocorrência de doações “apalavradas”, isto é, sem registro cartorial, além do abandono de terras em função da falência dos empreendimentos agrícolas.

localizada em isolamento relativo, com moradias precariamente consolidadas e capacidade de consumo reduzida, em condição marginal aos circuitos de mercado” (NÓBREGA *et al.* 2013, p. 4). No contexto de Alcântara, sucedeu-se o surgimento de uma camada de pequenos produtores agrícolas com autonomia no processo produtivo, formado por escravizados das fazendas, indígenas “desaldeados” e pessoas alforriadas ou fugidas, as quais desenvolviam suas atividades através do uso comum dos recursos naturais.

Esses pequenos produtores se dedicavam ao cultivo de produtos como arroz e farinha, os quais vendiam livremente nos circuitos de mercado direcionados aos gêneros básicos. Além disso, a atividade econômica das famílias era complementada pela coleta de especiarias, a extração de amêndoas do coco babaçu e a pesca em rios e igarapés, formando, assim, um sistema produtivo relativamente autônomo e independente. Nesse contexto, Nóbrega *et al.* (2023, p. 5) ressalta que “[os] dados comprovam o caráter especial de formação de quilombos [...]. Atestam a posse coletiva autônoma, legalmente adquirida, de muitos desses territórios, bem como o processo de cultivo e valorização da terra liderado por essas comunidades”.

Entre 1820 e 1830, a produção de algodão praticamente cessou, revertendo-se para uma agricultura de base familiar, que foi se consolidando sobre as áreas das grandes plantações. De acordo com Almeida (2006, p. 49), foi a partir dessa época que as articulações entre os quilombolas e os escravizados das fazendas se tornaram mais orgânicas e consolidadas, “tornando-se quase impossível distingui-los com exatidão”. A dinâmica implementada, pautada pela autonomia nos processos produtivos e vínculos estreitos entre quilombolas, pequenos produtores livres, índios, escravizados e foreiros, proporcionou o surgimento de uma identidade própria, baseada na articulação de atividades agrícolas e extrativas e voltada para o cultivo de gêneros de primeira necessidade.

Na década de 1830, medidas repressivas adotadas contra os quilombolas ameaçaram essa forma de organização social, sobretudo após a edição da Lei nº 5, de 23 de abril de 1835, que instituiu um corpo de polícia rural e estabeleceu premiações para os soldados e comandantes que aprisionassem escravizados fugidos. Todavia, entre 1839 e 1841, o aparato repressivo da província do Maranhão foi realocada para os Vales do Itapecuru e do Parnaíba, a fim de fazer frente à chamada “Balaiada” – revolta popular que reivindicava melhores condições de vida

para a população. Já em 1844 foi editada uma nova lei provincial para a repressão aos quilombos, a Lei nº 236, de 20 de agosto de 1847, que instituiu uma força repressiva de pelo menos dois “capitães do mato”<sup>9</sup> por distrito e elevou o teor das gratificações pelo aprisionamento de escravizadas.

A medida foi resultado de uma nova tentativa de reinstalar engenhos de açúcar na região, sendo a captura desses “fugitivos” um meio de obtenção de força de trabalho a baixo custo. Nessa lógica, os quilombos eram vistos como depósitos de mão-de-obra, sobretudo após as restrições legais que vinham sendo impostas ao tráfico de escravizados, cujo principal marco legal foi a Lei n. 581, de 4 de setembro de 1850, comumente chamada de “Lei Eusébio de Queiroz”<sup>10</sup>. Nessa época, os mecanismos repressivos se intensificaram, havendo, inclusive, uma revisão da legislação provincial maranhense, que reduziu a quantidade mínima de escravizados fugidos para a caracterização do conceito de “quilombo” – antes, de pelo menos cinco, depois, de apenas duas pessoas.

Apesar da repressão, as comunidades persistiram em seu território. Inclusive, entre os anos de 1860 e 1880, um novo processo de desagregação das fazendas – desta vez, dos empreendimentos açucareiros – favoreceu a consolidação dos quilombos e o controle da produção agrícola por esses grupos. Inobstante isso, era frequente o registro oficial de terras em nome de fazendeiros, ainda que, de fato, não houvesse uma ocupação formal. Nessa situação, o resultado mais frequente era “uma disputa constante pelas terras e atos de apossamento ilegítimos, (...) forçando as comunidades remanescentes de quilombo a pagarem foro<sup>11</sup> nas próprias áreas que lhes foram doadas<sup>12</sup> e onde se mantinham autonomamente” (ALMEIDA, 2006, p. 146).

---

<sup>9</sup> Os capitães do mato eram geralmente homens livres e pobres, que, a mando de fazendeiros, se encarregavam da captura de pessoas escravizadas que fugiam das fazendas.

<sup>10</sup> A referida lei estabelecia, por exemplo, que “a importação de escravos no territorio do Imperio fica nelle considerada como pirataria, e será punida pelos seus Tribunaes com as penas declaradas no Artigo segundo da Lei de sete de Novembro de mil oitocentos trinta e hum. A tentativa e a complicitade serão punidas segundo as regras dos Artigos trinta e quatro e trinta e cinco do Codigo Criminal” (art. 4º). A normativa foi resultado das pressões do Império Britânico sobre o governo brasileiro para a extinção da escravidão no país. Alfim, a lei recebeu o nome de seu idealizador, Eusébio de Queiroz, egresso da Faculdade de Direito do Recife (FDR) e Ministro da Justiça entre os anos de 1848 a 1852.

<sup>11</sup> A expressão “pagar foro” no contexto citado diz respeito às taxas que os indivíduos tinham de pagar ao fazendeiro por utilizar as terras.

<sup>12</sup> Ao mencionar “doadas”, imagina-se que o autor faz referência tanto àquelas terras que efetivamente foram objeto de doação (*vide* nota de rodapé nº 8), como àquelas que foram apossadas pelos escravizados das fazendas diante do abandono de seus proprietários.

No quadro nacional, o engajamento popular levou a Princesa Imperial Regente Isabel do Brasil a assinar a Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888 (Lei Áurea), que extinguiu a escravidão no Brasil. A partir de então, as populações negras do campo iniciaram um processo de reapropriação do território, atribuindo aos seus espaços novos sentidos e valores. No entanto, em Alcântara, onde as comunidades já se encontravam no controle efetivo das fazendas há décadas, não houve uma resposta efetiva da legislação que lhes assegurasse o reconhecimento do domínio territorial. Na realidade, o monopólio da produção legislativa pelas elites políticas e econômicas obstava qualquer possibilidade de que a ocupação tradicional fosse, de fato, reconhecida.

A despeito dos desafios enfrentados, as comunidades lograram consolidar uma forma de organização social com características bem definidas, pautada pela autossuficiência no processo produtivo e pela articulação da identidade étnica, ao que nos dedicaremos adiante.

### *2.1.2 Organização social e econômica das comunidades*

No laudo antropológico, Almeida (2006) identifica uma diversidade de formas de territorialização<sup>13</sup> no processo de formação do território étnico, por ele denominadas de “territorialidades<sup>14</sup> específicas”. Entre elas, podemos citar as “terras de santo” (também chamadas de “terra santista”, “terras da santa”, “terras de santíssimo” ou “terras de santíssima”), as “terras de preto” e as “terras de caboclos”, além de outras, como as “terras de herdeiros” e as “terras da pobreza”<sup>15</sup>. Em alguns casos, é possível identificar um lapso temporal específico que demarca o momento

---

<sup>13</sup> De acordo com o antropólogo Oliveira (1998, p. 55), “a noção de territorialização é definida como um processo de reorganização social que implica: 1) a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora; 2) a constituição de mecanismos políticos especializados; 3) a redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; 4) a reelaboração da cultura e da relação com o passado”.

<sup>14</sup> Little (2002, p. 3) conceitua territorialidade como sendo “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território” ou *homeland*”.

<sup>15</sup> As territorialidades específicas são categorias de análise aplicadas pelo antropólogo não apenas nesta situação, mas para a análise da formação histórica e étnica de outras comunidades quilombolas. Embora de grande relevância, tais categorias não constituem objetos de pesquisa da presente dissertação, excedendo aos objetivos pretendidos no trabalho. Para um aprofundamento da questão, consultar a obra “Quilombo e as novas Etnias”, do mesmo autor, publicada em 2011 pela UEA Edições, além do laudo antropológico “Os quilombolas e a Base de lançamentos de foguetes de Alcântara” (volumes 1 e 2), publicados em 2006.

em que ocorreu o processo de territorialização<sup>16</sup>. Noutros, no entanto, essa definição temporal não é possível.

Na primeira hipótese, tem-se as “terras de santo”, cujo processo de territorialização se deu na segunda metade do séc. XVIII, quando houve a proibição da escravatura indígena e o confisco das terras ocupadas pelos jesuítas. Nesse caso, a região mencionada passou a ser povoada por indígenas libertos, logo abrigando escravizados alforriados ou fugidos, que desenvolveram laços e relações entre si, consolidando uma territorialidade específica. Por outro lado, no caso das chamadas “terras de preto”, tem-se um processo de territorialização concebido tanto antes como durante o processo de desagregação dos empreendimentos das ordens religiosas, das fazendas de algodão e dos engenhos de açúcar, atravessando temporalidades distintas.

Nada obstante, as diferentes trajetórias no processo de formação histórica das territorialidades específicas não impediu que alguns elementos fossem comuns a todas elas, como é o exemplo do uso comum da terra e dos recursos naturais. Na prática, cada família tem seu povoado de pertencimento, que integra uma determinada comunidade, a qual dita as regras de cooperação simples e de uso comum da terra. Todavia, em quaisquer dos casos, entende-se como bem privado apenas o produto do próprio trabalho, havendo uma recusa implícita à ideia de apropriação individual dos recursos naturais em caráter permanente<sup>17</sup>. A essa relação, agrega-se a prática de intercâmbio de produtos, que consolidou um sistema de trocas e uma rede de relações consideradas quase-institucionais (ALMEIDA, 2006, p. 154).

Nesse contexto, deve-se salientar que não é o espaço físico que caracteriza uma territorialidade específica, mas o conjunto de relações sociais desenvolvidas no interior das comunidades e conjuntamente a outros povoados. Nessa perspectiva, explica Almeida (2006, p. 88):

---

<sup>16</sup> Em que pese as semelhanças, Oliveira (1998, p. 71) aponta que “territorialização” e “territorialidade” são conceitos distintos, sendo o primeiro referente a “um processo social deflagrado pela instância política”, enquanto que o segundo diz respeito, precisamente, a “um estado ou qualidade inerente a cada cultura”.

<sup>17</sup> Essa noção de território enquanto espaço coletivo e socialmente compartilhado contrastava com a compreensão predominante na época, em que a propriedade era percebida como um padrão de direito subjetivo, de caráter individual e personalíssimo – tal e qual pensado pelos teóricos liberais e perpetuado pelo constitucionalismo moderno ocidental.

Essas territorialidades convergentes não se agregam por adição nem constituem um território pela soma das extensões geográficas que porventura lhes correspondam. Elas se interpenetram em diferentes planos da vida social – religioso, econômico, político-organizativo – e os recursos naturais que lhes são referentes podem pertencer simultaneamente a mais de uma delas. As territorialidades recebem a denominação e são conhecidas pela auto-atribuição dos agentes sociais que lhes são diretamente referidos, no que concerne, por exemplo, às categorias pretos e caboclos. As representações que os agentes sociais dão a si mesmos expressam seu pertencimento simultâneo a um grupo e a uma territorialidade específica. A expressão terra de preto refere-se ao mesmo tempo a uma forma de produzir, a um espaço social e político e a uma identidade étnica. As situações sociais, objeto desta perícia, oferecem uma diversidade suficientemente grande de territorialidades específicas em que a identidade étnica se encontra adequadamente circunscrita. Nesse sentido, elas transcendem ao recurso básico, a terra, e não se configuram necessariamente enquanto "territorialidades vizinhas", uma vez que se distinguem e se entrelaçam simultaneamente, não se constituindo cada uma delas num todo auto-suficiente.

Assim, é possível concluir que, a despeito das distinções existentes, há um complexo entrelaçamento entre os povoados e territorialidades que converge para a formação de um mesmo território étnico. Nele, são encontradas interseções de ordem econômica, ecológica, política e religiosa, as quais resgatam a origem étnica e delineiam as formas de organização social e econômica das comunidades. Na perícia, fala-se em uma divisão de trabalho que abarca desde a produção à etapa de comercialização dos produtos agrícolas, extrativos e de pesca, sendo essa uma associação encontrada também nas relações de troca, na utilização de determinados recursos naturais e nos meios de trabalho de uso comum (ALMEIDA, 2006, p. 165).

Para produzir o próprio sustento, as famílias se valem das chamadas “roças”, que seriam as atividades essenciais destinadas ao autoconsumo e ao comércio do excedente, como o cultivo, a coleta, a caça e a pesca. Contudo, no entender de Almeida (2006, p. 51), essas roças seriam mais que uma mera expressão da atividade econômica local; na verdade, constituiriam verdadeiras expressões “da maneira de viver e ser”; “um estilo de vida”; “uma representação particular do tempo”; um “símbolo exponencial da conquista de autonomia, e, em decorrência, da identidade que lhe corresponde”. Por essa razão, representariam um verdadeiro elemento de identidade étnica das comunidades, como bem destaca o antropólogo, senão vejamos:

Pode-se asseverar que a chamada **roça** trata-se de uma **referência essencial que sedimenta as relações intrafamiliares e entre os**

**diferentes grupos familiares, além de assegurar um caráter sistêmico à interligação entre os povoados.** [...] Não há unidade familiar que não se estruture a partir das atividades essenciais a ela referidas, seja assegurando o autoconsumo ou obtendo, a partir da colocação da produção no mercado, a receita imprescindível para atender às necessidades básicas e de reprodução social. Essa reprodução evidencia que o fim econômico estaria além da produção de valores de uso, dependendo da inserção familiar e comunitária nos sistemas de troca no conjunto de comunidades semelhantes. Os agentes sociais avaliam capacidades pessoais e se reconhecem uns aos outros a partir dessas atividades referidas direta ou indiretamente à chamada roça. Nesse sentido é que se pode asseverar que a etnicidade entra também em interação com uma certa maneira de produzir, de se relacionar com os recursos naturais, de agir segundo uma temporalidade própria, de delimitar grupos sociais interagindo com outros e estabelecendo os fundamentos de uma ação coletiva (ALMEIDA, 2006, p. 51-52, *grifo original*).

É importante asseverar que, a devastação das matas, provocada pela ação de fazendeiros para a produção de algodão e cana-de-açúcar durante os séculos XVII e XVIII, conduziu a uma situação de esgotamento do solo em Alcântara. Por essa razão, as comunidades tiveram que adaptar suas atividades produtivas a práticas ecologicamente sustentáveis, que permitissem a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. Desse modo, toda a atividade de caça, pesca e coleta de produtos florestais perpassa, necessariamente, por um crivo ecológico e de responsabilidade comunitária, que avalia o impacto das medidas sobre a conservação dos recursos (ALMEIDA, 2006, p. 31-32).

Desta feita, pode-se dizer que as comunidades compreendem a importância do controle dos bens naturais para a garantia de sua reprodução física e social. No plano econômico, tem-se a terra como um recurso aberto, acessível, mas limitado, “cujo uso comum é controlado nos planos organizacionais de cada comunidade e nas interrelações entre elas” (ALMEIDA, 2006, p. 87). No uso dos recursos naturais, são observados princípios de cunho preservacionista, sendo o trabalho essencialmente livre, e a rotação de horticulturas amplamente praticada. Ademais, realizam-se transações mercantis com enfoque em produtos decorrentes do trabalho agrícola, do extrativismo, da caça, da pesca, da criação de gado, artesanato, madeira, etc. (ALMEIDA, 2006, p. 87-88).

Em síntese, verifica-se uma relação de interdependência entre as comunidades e delas com o ecossistema em que estão inseridas. Tais práticas são transmitidas de uma geração a outra e ultrapassam aspectos econômicos, adentrando às esferas religiosa e política. Nessa perspectiva, Almeida (2006b, p. 74) resume: “a reciprocidade positiva, como troca equilibrada de bens, serviços e

solidariedade política interpovoados, [...] conjugado com a afirmação de uma identidade traduzida por uma multiplicidade de designações correlatas [...] configura um território étnico". Por razões como essa, tais comunidades reivindicam a titulação coletiva do território, vez que se identificam e são identificadas como parte de um mesmo grupo étnico.

Sendo assim, a organização comunitária em favor da preservação dos usos, costumes e tradições centenárias é tida como o principal elo de mobilização das comunidades, sobretudo diante das ameaças de destruição de suas formas de viver e de agir livremente, que adquirem novos contornos a partir da instalação do CLA, na década de 1980, conforme passaremos a expor.

## 2.2 A CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE LANÇAMENTO E OS IMPACTOS SOBRE AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

As primeiras iniciativas do governo brasileiro para o desenvolvimento de uma política aeroespacial datam do início da década de 1960, quando o então presidente Jânio Quadros autorizou a criação do grupo de organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CNAE). Essa instituição tinha como objetivo principal o planejamento das políticas do setor, vindo, dez anos depois, a ter seu nome alterado para Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Além disso, em outubro de 1965 foi inaugurada a primeira base aeroespacial da América Latina, o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), localizado na cidade de Parnamirim, no estado de Rio Grande do Norte.

No mesmo ano, foi lançado o primeiro foguete de sondagem brasileiro, Sonda I, sendo sucedido pela família de foguetes Sonda II, III e IV, os quais representaram os primeiros passos do que viria a se transformar no Programa Espacial Brasileiro (PEB). Buscava-se, com isso, a implantação de toda a infraestrutura necessária ao lançamento de satélites nacionais através de veículos de lançamentos produzidos internamente (MATOS, 2021, p. 135). Assim, nas décadas de 1960 e 1970 o governo militar investiu fortemente na formação de cientistas e pesquisadores especializados e na realização de acordos de cooperação técnica com países como Alemanha e França (ROLLEMBERG, 2009, p. 39).

Seguindo essa diretriz, em 1979 foi aprovada na Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), que, dentre outras coisas, previa a construção de uma base de

lançamento de foguetes em Alcântara (MITCHELL, 2017, p. 187-188). A demanda tinha origem na necessidade de construção de uma base aeroespacial em área mais remota que o CLBI, com vista a tornar possível o lançamento de foguetes de grande porte. Para a escolha, alguns fatores foram preponderantes, tais como: a baixa densidade demográfica na região; a presença de condições climáticas regulares e definidas, e a localização da cidade, próxima à Linha do Equador (latitude 2°18' ao sul da linha imaginária), o que permitiria uma economia significativa no lançamento de cargas úteis (ANDRADE *et al.*, 2018, p. 20).

Contudo, para a instalação do empreendimento, centenas de famílias foram removidas de seu território e realocadas em conjuntos habitacionais construídos pelo Estado, as agrovilas. Comumente, alega-se que essa iniciativa se deu sem quaisquer estudos prévios acerca das particularidades da estrutura agrária e da identificação étnica das famílias atingidas, causando problemas de toda a ordem (físicos, sociais, culturais, religiosos, econômicos, etc.). Tendo em vista o exposto, o presente tópico se dedicará a apresentar o contexto histórico da implantação do CLA e os principais impactos sobre a vida e o destino dessas famílias quilombolas, conforme segue.

### *2.2.1 A construção do Centro de Lançamento de Alcântara*

Em 12 de setembro de 1980 o governo do estado do Maranhão publicou o Decreto Estadual nº 7.820, pelo qual declarou de utilidade pública para fins de desapropriação uma área equivalente a 52.000 hectares de terra do município de Alcântara, destinados a viabilizar o projeto estatal. Com a posterior ampliação da área desapropriada, em agosto de 1991, mais de 60% da extensão territorial do município passou a sofrer limitação (SEREJO, 2020, p. 50) – área essa em que viviam milhares de famílias quilombolas, constituídas por pescadores, agricultores, extrativistas, pequenos comerciantes e artesãos, organizadas entre os mais de cem povoados existentes à época.

No ano de 1982, os governos municipal, estadual e o Ministério da Aeronáutica firmaram um protocolo de cooperação, acordando as medidas necessárias para a implantação do CLA. Embora houvesse resistência, o projeto obteve o apoio de parcela da população, entusiasmada com as promessas de prosperidade, progresso e desenvolvimento. Assim, no mesmo ano, cerca de trinta

jovens alcantarenses foram recrutados pelo governo federal, sob a promessa de que regressariam para trabalhar no CLA. Citando a fala de um de seus entrevistados, Mitchell (2017, p. 2, tradução nossa) destaca: “todos queriam fazer parte do novo projeto; para uma criança como eu, sem expectativas de educação ou viagens, era a oportunidade de uma vida”<sup>18</sup>.

Através do Decreto Federal nº 88.136, de 1º de março de 1983, o CLA foi criado oficialmente. Poucos meses depois, as famílias atingidas pelo decreto expropriatório, coordenadas pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara (STTR/Alcântara), apresentaram uma série de reivindicações aos representantes do Ministério da Aeronáutica, tais como: terras boas e suficientes para trabalhar; lugares para a pesca; água potável; locais para o pasto de animais, a titulação dos territórios, e, essencialmente, que permanecessem juntas, conservando os laços familiares e de amizade. Inicialmente, tais reivindicações foram acolhidas pelos militares, que registraram o compromisso em cartório (ALMEIDA, 2006, p. 54).

Em outubro de 1983, a Coordenadoria de Conflitos Agrários do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) realizou um estudo sociológico com a população atingida pelo decreto expropriatório. Dentre suas conclusões, destacou a presença das chamadas “terras de preto”, o uso comum dos recursos naturais pelas comunidades e uma forte presença de problemas agrários na região. No entanto, tais conclusões não obstaram a ação dos militares, que prosseguiram com o reassentamento das famílias. Desta feita, somente entre os anos de 1986 e 1987, ao menos 1.500 pessoas, pertencentes a 312 famílias, de 23 comunidades, foram realocadas em sete agrovilas construídas pelo Estado, as quais receberam o nome de Perú, Pepital, Marudá, Espera, Cajueiro, Só Assim, e Ponta Seca (ALMEIDA, 2006, p. 54).

Inicialmente, previa-se a destinação de módulos rurais de 35 hectares para cada uma das famílias realocadas. Contudo, com a queda do regime militar em 1985 e o falecimento de Tancredo Neves, ascendeu à Presidência da República o maranhense José Sarney, que determinou a redução do módulo rural das agrovilas de 35 para 15 hectares (Decreto nº 72.571, de 18 de abril de 1986). Em razão disso, as plantações passaram a ser realizadas num intervalo de tempo insuficiente para

---

<sup>18</sup> No original: “everyone wanted to be part of the new project; for a kid like me with no expectations of education or travel, it was the opportunity of a lifetime.” (sem supressão de termos).

assegurar o descanso do solo, impossibilitando a rotação da horticultura. Além disso, as terras foram divididas em lotes agrícolas individualizados, desestruturando o uso comum dos recursos naturais, que lhes permitia a reprodução física e social (SEREJO, 2020, p. 30).

Em que pese o exposto, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal do Brasil, que no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispôs: “aos remanescentes das comunidades dos quilombolas que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Tal norma, que, a partir de então, passou a ser conhecida pelos membros das comunidades quilombolas, fortaleceu a luta do grupo étnico e intensificou a resistência aos deslocamentos compulsórios, como relatado pelo Sr. Leonardo dos Anjos, ex-presidente de uma das comunidades:

Lá em Alcântara nós passamos a ter coragem de enfrentar o governo, de dizer para o governo agora nós não vamos sair do nosso território, das nossas terras. Por quê? Porque nós conhecíamos o nosso direito, aqui na Constituição está nos garantindo, nós temos que permanecer aqui na terra, porque ela é nossa de fato e de direito. Principalmente Alcântara gente, eu não sei dizer diretamente os outros municípios do Estado do Maranhão e do Brasil inteiro, mas em Alcântara, o território de Alcântara é todo quilombola porque quem foi trabalhar ali foram os escravos. [...] E a gente, que é descendente de escravo, ficamos na terra trabalhando até hoje. Então, quem invadiu as nossas terras foi o governo, então, o governo que gerou aquele grande conflito lá em Alcântara. E para esse conflito estar um pouco calmo, foi preciso nós conhecer os nossos direitos na Constituição Federal, na Convenção 169 e a partir desse momento nós começamos a enfrentar o governo e a dizer *que nós não vamos sair, nós não vamos sair*, tanto que em 2005 eles montaram uma empresa (DOS ANJOS, 2016, p. 36, *italico original*).

Não obstante, Mitchell (2017, p. 34-35) ressalta que, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, os membros das comunidades não eram reconhecidos externamente como quilombolas, mas apenas como “trabalhadores rurais”. Na época, fatores como a etnicidade, a história e a identidade não eram tidos como essenciais nas relações de cidadania, somente emergindo no decorrer das lutas travadas pelo território, nas décadas de 1980 e 1990. A partir do reconhecimento de direitos constitucionais aos “remanescentes de quilombos”, inaugurou-se uma nova dimensão de cidadania e pertencimento no Brasil, favorecendo a consciência e autoidentificação das comunidades de Alcântara acerca de sua identidade étnica.

Por essa e outras questões, como o *déficit* orçamentário do Estado e a resistência das comunidades, a terceira fase de expropriações das famílias quilombolas, marcada para outubro de 1988, nunca se concretizou<sup>19</sup>. Contudo, pouco tempo depois, em dezembro de 1989, ocorreu a primeira operação do CLA, quando foram lançados quinze foguetes SBAT-70 e dois foguetes SBAT-152 (ANDRADE *et al.*, 2018, p. 19). Em seguida, um novo decreto presidencial determinou a ampliação da área a ser expropriada, que passou de 52.000 para 62.000 hectares (Decreto s/n, de 8 agosto de 1991, da Presidência da República), área que corresponde a 62% do território pertencente ao município de Alcântara (SEREJO, 2020, p. 50).

Nada obstante, as comunidades se mantiveram mobilizadas contra os desafios enfrentados nas agrovilas. Em 1993, ocuparam a sede do INCRA na cidade de São Luís, para protestar. Na ocasião, reivindicaram mais extensões de terra agricultáveis para os filhos, pois, muitos dos jovens, quando contraíam matrimônio, tinham de se mudar para outras cidades e povoados em razão da insuficiência de terras para o cultivo agrícola. A esse respeito, elucida a fala de Dos Anjos (2016, p. 27-28): “tudo tão casados hoje e não tem terra para trabalhar [...]; as terras não estão sendo suficientes mais para as pessoas trabalharem, hoje elas não dão suficiente para que um pai de família faça a roça e se sustentar um ano todo daquela roça”.

Em 1994, foi instituída a Agência Espacial Brasileira (AEB), cujo principal objetivo era coordenar as atividades espaciais no país. Com a criação da autarquia, o PEB passou ao controle civil. Apesar disso, a nova agência espacial não promoveu uma substituição do programa militar: permaneceram vigentes os dois programas espaciais, sendo um de caráter civil e outro militar, ambos sob a coordenação da AEB (MITCHELL, 2017, p. 84). Além disso, restou acordado que o CLA permaneceria sob o controle dos militares, com o Ministério da Aeronáutica (MITCHELL, 2017, p. 190). Destarte, em 1996, foi firmado um acordo com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), pelo qual lhe foi conferida a responsabilidade pela exploração comercial e desenvolvimento das

---

<sup>19</sup> Buscava-se, nesta fase, realizar a expropriação de áreas em 27 comunidades, sendo elas: Baracatatiua, Caiuaua, Peitiua, Camarajo de Cima, Camarajo de Baixo, Pacoval, Mamuna, São Francisco, Barbosa, Capijuba, Mamuna II, Farol de Pirajuba, Brito, Itapera, Ponte, Folhau, Uru-Mirim, Uru-Grande, Mato Grosso, Bom Viver, Rio Verde, Vista Alegre, Lago, Centro Alegre, Canelatiua, Arapiranga e Retiro.

atividades gerenciais do CLA, dentre elas, a condução dos processos de desapropriação (SAULE JR. *et al.*, 2003, p. 16).

Em contraposição, em 1999 o STTR/Alcântara organizou o seminário “Alcântara: a Base Espacial e os Impasses Sociais”, realizado na Câmara Municipal de Alcântara, que reuniu representantes das diversas comunidades quilombolas, além de estudiosos, políticos, advogados, religiosos, militantes e associações voluntárias da sociedade civil, com vista à elaboração de estratégias de defesa dos direitos das comunidades. Desse processo de mobilização emergiu, naquele mesmo ano, o chamado Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), o qual veio a se tornar o principal facilitador da comunicação entre os membros das comunidades, a sociedade civil e o Estado.

Assim, tanto o MABE como outras organizações sociais, a exemplo do STTR/Alcântara, do Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (MOMTRA) e da Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ), têm desempenhado um papel fundamental na luta pela garantia dos direitos humanos básicos das famílias quilombolas.

### *2.2.2 Impactos: a situação das agrovilas*

Entre os dias 23 e 26 de abril de 2003, a Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana realizou uma missão em Alcântara com o objetivo de averiguar a situação das comunidades negras, rurais e remanescentes de quilombo afetadas pelo projeto de expansão do CLA. Nessa ocasião, puderam constatar uma série de violações aos direitos humanos, tais como: o deslocamento forçado de comunidades; a ameaça de novos deslocamentos; o risco de desestruturação da cultura tradicional e da produção agrícola de subsistência; a degradação dos recursos naturais, e a perda da identidade cultural pelos membros das comunidades (SAULE JR. *et al.*, 2003, p. 19-20).

Ademais, foi constatado que a implementação do projeto desenvolvimentista afetou uma série de outros direitos, tais como o direito à propriedade, à moradia e à cidade sustentável, face à ausência de reparação justa, de políticas de infraestrutura e de serviços públicos adequados; o direito à alimentação, em razão do impedimento do acesso aos locais de pesca pela população local; e os direitos culturais, devido ao risco de perda da identidade, memória e das formas de viver das

comunidades. Além desses, o relatório ainda destacou a potencial violação aos direitos ao trabalho, à igualdade, à assistência jurídica integral e gratuita e à participação política e exercício da cidadania, devido à ausência de participação das organizações e lideranças nos processos decisórios de elaboração e execução de políticas públicas (SAULE JR. *et al.*, 2003, p. 20-21).

No que tange às agrovilas, diversos problemas são identificados pelos moradores, os quais estão listados no quadro abaixo (Tabela 1). Sem embargo, em quaisquer dos casos, a localização das agrovilas é tida como uma queixa recorrente, conforme sintetiza Dos Anjos (2016, p. 55): “(...) tiraram [as comunidades] da beira do litoral, da beira do mar. [...] Jogaram no meio, no centro e nas regiões lá do município onde era só capoeiras e tiriricas que você roça um ano e no outro ano apodrece tudo”. Esse fato, praticamente inviabilizou a prática da pesca artesanal, que, até então, era tida como uma das principais atividades produtivas daquelas comunidades quilombolas.

**Tabela 1:** Situação das agrovilas.

| Denominação | Resumo dos problemas apontados pelos moradores                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Peru        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pesca marítima prejudicada pela longa distância do mar;</li> <li>– Exigência de crachás para permitir acesso à praia;</li> <li>– No período de lançamento de foguetes: o CLA avisa na última hora, interdita totalmente a pesca e mantém a interdição por um tempo muito longo (45 a 60 dias), não há reparo ou qualquer indenização pelos dias parados;</li> <li>– Terreno das glebas (lotes) acha-se esgotado, baixa produção de mandioca obriga-os a comprar farinha para o consumo cotidiano;</li> <li>– Cocais são insuficientes para a quantidade de famílias assentadas;</li> <li>– Pesca no igarapé prejudicada (mariscos apanhados antes do tempo, afetando reprodução) pela grande pressão dos assentados e demais famílias sobre o rio de São João (Periaçu);</li> <li>– Controle excessivo da Aeronáutica, dificultando a construção de casa para os filhos;</li> <li>– Mais de 33 famílias vivendo na agrovila e sem casas para morar;</li> <li>– Ameaças constantes de remover as casas que teriam sido construídas na agrovila sem autorização da Aeronáutica;</li> <li>– A caça tornou-se inviável devido ao desmatamento;</li> <li>– Não têm documentação das casas e temem pelo futuro.</li> </ul> |

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pepital    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– O estado precário das casas de alvenaria;</li> <li>– Glebas esgotadas e com baixa produção;</li> <li>– Falta de documentos de propriedade da casa e do lote ("gleba");</li> <li>– Dificuldade de transporte no inverno;</li> <li>– A pesca está praticamente inviabilizada;</li> <li>– Não há babaçuais perto da agrovila;</li> <li>– No posto médico não há remédios;</li> <li>– Obrigatoriedade de comunicar à Aeronáutica antes de consertar as casas;</li> <li>– Nada pode ser feito nas agrovilas sem prévia autorização da Base;</li> <li>– Ameaças da Base de derrubar casas feitas sem autorização.</li> </ul> |
| Cajueiro   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Áreas de plantio ("glebas") muito reduzidas;</li> <li>– Baixa fertilidade do solo, baixa produção, fome;</li> <li>– Falta de documentação da casa e da gleba;</li> <li>– Falta de vazante para plantios curtos;</li> <li>– Pesca praticamente impedida.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Ponta Seca | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Localização longe do mar;</li> <li>– Pesca tornou-se atividade esporádica e acessória;</li> <li>– A qualidade do solo das glebas não é boa;</li> <li>– Baixa produção de mandioca;</li> <li>– Não tem documentação da casa e da gleba;</li> <li>– A construção de casa para os filhos deve ter autorização do CLA e, se autorizada; o lugar será aquele determinado pelo CLA;</li> <li>– Precariedade das casas;</li> <li>– Acesso à praia só com crachá renovado a cada três meses;</li> <li>– Dificuldades no abastecimento de água;</li> <li>– Caminhos de acesso à agrovila são precários.</li> </ul>              |
| Só Assim   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Não têm conseguido manter os filhos na comunidade devido à proibição de fazer novas casas;</li> <li>– Falta de documentação das casas e da gleba;</li> <li>– Derrubada de casas construídas sem autorização do CLA;</li> <li>– Mudanças frequentes no comando da Base dificultam o cumprimento dos acordos feitos (cada comandante executa a assistência às agrovilas de maneira diferente);</li> <li>– O estado precário das casas de alvenaria;</li> <li>– Dificuldades no abastecimento de água;</li> <li>– Não há escola na agrovila, as crianças têm que ir para Pepital.</li> </ul>                              |
| Marudá     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Indenização insuficiente e não paga no deslocamento;</li> <li>– Localização longe do mar;</li> <li>– Impedimento de livre acesso à praia;</li> <li>– Pesca inviabilizada;</li> <li>– Falta de documentação comprobatória de propriedade da casa e da gleba;</li> <li>– Baixa fertilidade da terra;</li> <li>– Impedimento de acesso ao antigo cemitério;</li> <li>– Intervenção excessiva da Aeronáutica (construção de novas casas, autorização para conserto das casas);</li> </ul>                                                                                                                                  |

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Migração intensa para São Luís (capital).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Espera | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Localização longe do mar;</li> <li>– Grande distância até locais de pesca;</li> <li>– Tempo de proibição de acesso à praia muito longo;</li> <li>– Migração dos filhos para a cidade;</li> <li>– Falta de cemitério;</li> <li>– Esgotamento das terras nas glebas;</li> <li>– Baixa produção;</li> <li>– Esgotamento dos igarapés mais próximos.</li> </ul> |

**Fonte:** Alfredo Wagner Berno de Almeida (2006, p. 82-83).

Dentre as queixas das comunidades, destaca-se a reivindicação pelo acesso às dependências do “antigo” cemitério de Peru e Marudá, o qual foi interditado e se encontra sob o controle da administração do CLA. O local, tido pelos membros das comunidades como um recinto sagrado, é parte da identidade pela qual os membros das comunidades se definem e se posicionam socialmente, simbolizando o pertencimento do indivíduo em termos genealógicos e comunitários (ALMEIDA, 2006, p. 171). Igualmente, destaca-se a perda da fartura (abundância), da vida comunitária e da independência das comunidades realocadas, que impactou as relações de troca de produtos e serviços entre os povoados, afetando também outras comunidades (MITCHELL, 2017, p. 44).

Nesse contexto, Almeida (2006b, p. 84) revela que o aumento da pressão demográfica sobre as áreas agricultáveis e sobre os recursos hídricos e florestais levou ao esgotamento do solo, à escassez de produtos e à contaminação dos rios e igarapés próximos às agrovilas. Na mesma perspectiva, esclarece Serejo (2020, p. 57):

Inúmeros são os relatos de violação de direitos elaborados por integrantes das autodesignadas comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara. [...] Ao afetar diretamente a economia dos grupos deslocados, os atos de intervenção governamental alteram as interrelações entre os povoados que predominava antes da implantação da base de foguetes, estabelecendo outros vínculos que são relacionados com a escassez dos recursos naturais nas agrovilas. Os moradores deslocados buscam área de

pesca e plantio nos povoados que estão situados, seja fora da área do decreto, seja dentro dela, tendo que dividir os recursos ecológicos com aqueles grupos que ainda não foram deslocados. Institui-se, deste modo, relações de força entre os diferentes grupos sociais que se caracterizam por colocar os grupos deslocados numa situação de dependência em relação aos demais.

Numa perspectiva mais ampla, elucidativo é o diagnóstico do Sr. Antônio Marcos, presidente do STTR/Alcântara entre os anos de 2013 e 2017, quem aponta as contradições de um projeto de desenvolvimento que, na prática, não produziu qualquer melhora nas condições de infraestrutura e na prestação de serviços na cidade de Alcântara:

Aí você vai olhar para Alcântara, e eu sempre digo isso, aí você vai ver duas cidades. Alcântara tem duas cidades, tem uma cidade tecnológica, que você entra na cidade deles e é mil maravilhas. Aí você olha para a cidade histórica e está lá, acabada. Você olha hoje Alcântara e está lá, uma cidade cheia de buracos, sem ter hospital, sem ter ambulância, a educação precária, saúde nem se fala. Então, é essa Alcântara que teve avanços com esse Centro de Lançamento que está bem aí próximo? Eu acho que qualquer município que quisesse receber um Centro de Lançamento desse é pra se evoluir, acho que a ideia deles de vir pra cá não deveria ser só para pensar neles. Deveriam pensar na população de Alcântara. Ao contrário, Alcântara sofreu e se você for ouvir dizer que o Centro de Alcântara foi um avanço para Alcântara, eu não sei de quê, porque os filhos dos pais que tiveram oportunidades de servir o quartel, serviram muito mal quatro anos e estão aí jogados, talvez até no mundo das drogas, porque não tiveram outra oportunidade de trabalho (PEREIRA *et al.*, 2016, p. 54).

O panorama apresentado revela um pouco dos impactos da construção do CLA sobre as comunidades quilombolas. As promessas de desenvolvimento econômico, social e de empregos para a população local não produziram os resultados esperados nessas mais de quatro décadas que se passaram desde a sua inauguração. Ao contrário, alega-se que a instalação do empreendimento apenas agravou a pobreza na região, além de promover a ruptura dos laços comunitários e a fragilização das manifestações culturais quilombolas<sup>20</sup>. A essa questão, soma-se a insegurança gerada pela não titulação do território<sup>21</sup> e pela recorrente ameaça de

---

<sup>20</sup> De acordo com a pesquisa intitulada “Dados Socioeconômicos e Agropecuários do Município de Alcântara – Maranhão (1980 a 2020)”, pode-se inferir que 93,5% (noventa e três vírgula cinco por cento) dos indivíduos que se declaram pretos possuem renda média de 0 a 1 salário mínimo. Entre os que se declaram pardos, 91,4% (noventa e um vírgula quatro por cento) se encontram nessa mesma situação, neste grupo inclusive os beneficiários de programas sociais e de transferência de renda. Dentre o total da população, 85,2% (oitenta e cinco vírgula dois por cento) se declaram como preto ou pardo (MABE *et al.*, 2020, p. 22).

<sup>21</sup> Há dezenas de anos as comunidades têm lutado pela titulação do território étnico de Alcântara, que não ocorreu efetivamente até os dias atuais. Em que pese terem se passado quase quinze anos

remoção e reassentamento de famílias para a construção de novos sítios de lançamento do CLA.

Diante desse quadro, em 16 de agosto de 2001, associações da sociedade civil e do terceiro setor<sup>22</sup>, conjuntamente, encaminharam à CIDH uma denúncia contra o Estado brasileiro pela “desestruturação sociocultural” e a “violação ao direito de propriedade e ao direito à terra” das comunidades quilombolas de Alcântara. A medida visava, por um lado, promover a reparação das comunidades pelos danos que tiveram de suportar, e, por outro, impedir o avanço do projeto de expansão do CLA sobre o território tradicional quilombola. Tal denúncia teve sua admissibilidade reconhecida em 21 de outubro de 2006, oportunidade em que a CIDH destacou a provável existência de uma violação continuada de direitos humanos (CIDH, 2006).

Apesar do exposto, diversas iniciativas foram adotadas pelo Estado brasileiro com a finalidade de promover a exploração comercial do CLA, as quais por consequência, agravaram o conflito socioambiental. Dentre elas, destacam-se: i) o acordo firmado entre Brasil e EUA em 2000, arquivado pelo Congresso Nacional; ii) a parceria com a Ucrânia para o uso do CLA, iniciada em 2002, que ensejou uma cooperação entre os dois países por mais de uma década; e, por último, iii) o novo AST entre Brasil e EUA, em março de 2019. Tais acordos serão especificados a seguir.

### 2.3 ACORDOS DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS E A EXPLORAÇÃO COMERCIAL DO CLA

A construção e a operação de satélites é considerada de grande importância para o desenvolvimento científico-tecnológico do país, uma vez que favorece a soberania nacional em setores tidos como estratégicos. De acordo com Andrade *et al.* (2018, p. 18), “a capacidade de projetar, integrar e operar tais equipamentos

---

desde a publicação do RTID do INCRA no D.O.U de 5/11/2008, que reconheceu como território das comunidades quilombola de Alcântara uma área de 78.105, 3466 ha (setenta e oito mil, cento e cinco hectares, trinta e quatro ares e sessenta e seis centiares), o governo federal segue sem adotar quaisquer medidas executivas para promover a titulação definitiva do território.

<sup>22</sup> A denúncia tem como petionários representantes de diversas comunidades, bem como o Centro de Justiça Global, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA).

garante ao Brasil a independência em determinadas áreas, como comunicação estratégica e sensoriamento remoto”. A esses fatores, agrega-se o alto volume de investimentos no mercado de lançamento de satélites, que chega a movimentar bilhões de dólares todos os anos, motivos pelos quais o governo federal tem buscado uma participação cada vez maior nesse setor, sobretudo através da exploração comercial do CLA.

Nas últimas quatro décadas, diversos acordos internacionais foram firmados com a finalidade de viabilizar a cooperação aeroespacial e o desenvolvimento de novas tecnologias. Os acordos se desenharam sob dois tipos: 1) com enfoque nas relações comerciais, ou 2) para a proteção das tecnologias e patentes contra o uso e cópia não autorizados, os chamados AST's. Via de regra, os acordos de salvaguardas que tiveram o Estado brasileiro como parte possuíram, dentre seus objetos, a concessão de permissão para que governos ou empresas privadas estrangeiras utilizassem o CLA (no todo ou em parte) como centro de pesquisa e de lançamento de foguetes. É o caso dos acordos firmados com os EUA, em 2000 e 2019, e com a Ucrânia em 2002<sup>23</sup>.

Contudo, a Constituição Federal de 1988 estabelece que é de competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (art. 49, I, da CF/88). Dessa forma, os acordos internacionais assinados pelo Poder Executivo só adquirem vigência após a aprovação das duas casas legislativas federais, o que não ocorreu no caso do primeiro AST firmado entre Brasil e EUA (2000). Diante de acusações de ausência de reciprocidade e ameaça à

---

<sup>23</sup> O primeiro AST foi firmado entre Brasil e Estados Unidos em 18 de abril de 2000, o qual não foi posto em prática. A esse, sucederam os acordos com Ucrânia (2002) e, novamente, com os Estados Unidos (2019), ambos que entraram em vigor. Além destes, o Brasil possui uma longa trajetória de acordos de cooperação com a Rússia, iniciado ainda ao tempo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O primeiro deles data de 19 de outubro de 1988, denominado “Protocolo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre a Cooperação no Campo da Pesquisa Espacial e da Utilização do Espaço para fins Pacíficos”. O mais recente, o “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Proteção Mútua de Tecnologia Associada à Cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos”, foi assinado em 2006 e publicado no D.O.U de 20 de julho de 2009, e tem a finalidade de estabelecer relações de cooperação para a proteção de tecnologia relacionada à implementação de programas e projetos conjuntos no campo da exploração e uso do espaço exterior para fins pacíficos. Ademais, no site da AEB é possível encontrar menção, ainda, à cooperação internacional sobre atividades espaciais com os seguintes países: Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Peru, Venezuela, China, Índia, Japão, Alemanha, Bélgica, França, Itália, Polônia, Portugal e Suécia, além da Agência Espacial Europeia (AEE) e dos BRICS. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional>.

segurança nacional<sup>24</sup>, a análise do acordo ficou paralisada na Câmara dos Deputados por diversos anos<sup>25</sup>, vindo a ser retirado de tramitação após a solicitação do Poder Executivo, em dezembro de 2016.

Dentre as cláusulas consideradas potencialmente lesivas à soberania nacional, destacavam-se: i) a demanda norte-americana para que áreas específicas do CLA fossem restritas ao governo norte-americano; ii) a vedação ao uso de recursos de atividades de lançamento para o desenvolvimento de tecnologias do PEB; e, iii) a restrição ao ingresso de representantes de outros países no CLA, caso não integrassem o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime* – MTCR) (ANDRADE *et al.*, 2018, p. 23-24). Diante desse quadro, foi organizado um plebiscito em que questionava-se a respeito da concordância, ou não, da população com o AST Brasil-EUA. Na ocasião, mais de 99% (noventa e nove por cento) dos votantes se manifestaram contrários à medida<sup>26</sup> (AGÊNCIA BRASIL, 2002).

---

<sup>24</sup> Em reportagem publicada em 15 de agosto de 2001, no site da revista IstoÉ, o jornalista Hélio Contreiras apresentou as opiniões de diversos especialistas sobre o tema, que, embora não fossem unânimes, revelavam que o descontentamento com o AST encontrava respaldo em diversos setores da sociedade. Assim, descreveu: “O economista Carlos Lessa, do Instituto de Economia da UFRJ, é taxativo: “Isso é mais perigoso para a soberania do que o acordo com o FMI.” O advogado Miguel Reale Jr. reforça: “A soberania brasileira não pode ser alugada.” O físico Rogério Cezar de Cerqueira Leite, da Unicamp, endossa: “O Brasil está sendo tratado como nação periférica.” (...) O astrônomo Ronaldo Rogério de Freitas Mourão, do Observatório Nacional, faz uma comparação: “Repete-se o que ocorreu no acordo nuclear com a Alemanha, em 1975, quando o governo se manteve alheio às críticas dos cientistas. Quinze anos depois o País teve de reconhecer que a tecnologia escolhida era antieconômica.” O brigadeiro Álvaro Dutra, que participou do programa espacial, também ataca: “O governo confirma sua coerência de privilegiar os interesses estrangeiros e depreciar os interesses nacionais.” Para o diretor do Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos, coronel Amerino Raposo Filho, “o acordo é lesivo porque o Brasil cede a soberania em uma área do seu território” (CONTREIRAS, 2001).

<sup>25</sup> O acordo foi enviado à Câmara dos Deputados através da Mensagem n. 296, de 2001, tendo seu parecer inicial apresentado no dia 17 de agosto de 2001, quando o relator, Deputado Waldir Pires, recomendou a rejeição integral do texto do acordo celebrado. No parecer, alegou a presença de “dispositivos abusivos, descabidos, ofensivos à soberania nacional e que comprometem definitivamente o futuro do programa espacial brasileiro”. Segundo o relator, “são salvaguardas políticas, ditadas pelos interesses estratégicos dos EUA, e não salvaguardas tecnológicas” (BRASIL, 2001, p. 8). Contudo, após uma série de debates o relator opinou pela aprovação do texto do acordo com ressalvas (emendas supressivas) e emendas modificativas, sendo, ato contínuo, submetido à deliberação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Esta, por sua vez, aprovou o relatório, dando origem ao Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, Tratados ou Atos Internacionais (PDC) nº 1.446/2001 (BRASIL, 2015, p. 3). Em seguida, o AST foi submetido à deliberação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, que ao fim o aprovou por maioria, nos termos do parecer reformulado do relator, Deputado José Rocha. Por fim, o projeto seguiu para a análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, onde ficou parado até 2015, quando, então, foi apresentado um novo parecer pelo Deputado Marcos Rogério (PDT-RO). No ano seguinte, foi aprovada a Mensagem nº 442, de 2016, pela qual o Poder Executivo solicitou sua retirada de tramitação.

<sup>26</sup> Organizado por entidades como Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da União Nacional de Estudantes (UNE), o plebiscito ocorreu entre

Quanto aos outros dois acordos, ambos foram aprovados pelo Congresso Nacional. O primeiro, promulgado através do Decreto nº 5.266, de 8 de novembro de 2004, tinha como objetivo o resguardo de tecnologias para o lançamento de foguetes da série ucraniana Cyclone-4 a partir de CLA. Embora não tenha encontrado a mesma resistência na sociedade civil, o acordo foi alvo de intensas críticas das comunidades quilombolas, que denunciavam os impactos sociais e ambientais das atividades desenvolvidas no CLA. O mesmo ocorreu com o segundo acordo, promulgado através do Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020, e que foi objeto de uma ampla mobilização social em torno da observância ao direito à CCPLI do grupo étnico.

Diante do exposto, o presente tópico tem como objetivo descrever os principais aspectos relacionados ao trâmite e à implementação desses dois AST's, cuja análise permitirá compreender melhor as razões pelas quais as comunidades quilombolas reivindicam ativamente a sua participação no processo decisório a respeito desses acordos. É o que segue.

### *2.3.1 O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil – Ucrânia (2002)*

O segundo AST assinado pelo Brasil foi concluído em Kiev, em 16 de janeiro de 2002, e dispunha sobre a participação da Ucrânia em lançamentos de foguetes a partir do CLA. O documento foi submetido à análise do Congresso Nacional através da Mensagem nº 250, de 2002, convertendo-se no Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 2.226, de 2002. Após a deliberação das comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN); de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC), e de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), foi aprovado em Plenário, cumprindo todo o rito legislativo.

Durante sua tramitação, o acordo recebeu algumas críticas, sendo objeto de emendas na CREDN. Numa primeira análise, o Relator do projeto na CCJC, Aloysio Nunes, exaltou as emendas realizadas, destacando que, “[embora] o texto original do tratado (...) tenha uma redação muito melhor que o seu congênere firmado entre o Brasil e os EE.UU., não pode prevalecer, uma vez que subsistem problemas relativamente a alguns de seus dispositivos” (BRASIL, 2003, p. 3). Tais problemas

---

os dias 1º e 7 de setembro de 2002, ouvindo um total de 10.006.740 (dez milhões, seis mil, setecentos e quarenta) eleitores.

aludiam a questões relacionadas a soberania e segurança, tais como: a) a ausência de informações sobre o conteúdo das cargas úteis dos veículos lançadores; b) o controle de “áreas restritas” do CLA exclusivamente por autoridades ucranianas; e c) a proibição de estudo e investigação de escombros de lançamentos que porventura viessem a fracassar<sup>27</sup>.

De acordo com o Relator, em parecer exarado no dia 02 de abril de 2003, “todos estes vícios, que em última análise se consubstanciavam em inconstitucionalidades, pois atentavam contra a soberania nacional [...], foram detectados e suprimidos pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional” (BRASIL, 2003, p. 5). Apesar desse apontamento, em seu parecer final, emitido no dia 15 de abril de 2003, o Relator afirmou, contraditoriamente, a constitucionalidade do acordo original, ou seja, sem as supressões propostas pela CREDN (BRASIL, 2003b, p. 3-4). Na justificativa, alegou-se que não era atribuição de comissão identificar inconstitucionalidades em tratados internacionais ratificados pelo Poder Executivo.

Diante disso, o acordo seguiu o seu trâmite regular, sendo submetido à apreciação da CCTCI. Nessa ocasião, o Relator, Deputado Jorge Bittar, explicou que a aprovação do AST com as emendas da CREDN levaria à necessária renegociação dos termos do tratado, o que dificultaria a cooperação entre os dois países. Por essa razão, foi aprovado um substitutivo ao PDL nº 2.226/2002, no qual as emendas propostas pela CREDN foram convertidas em meras declarações. Assim sendo, o projeto de lei foi submetido ao Plenário e aprovado, sendo convertido no Decreto Legislativo nº 766, de 16 de outubro de 2003, e, por fim, promulgado pela Presidência da República através do Decreto nº 5.266, de 8 de novembro de 2004.

Não obstante, foi durante a tramitação do acordo, no dia 22 de agosto de 2003, que uma explosão ocorreu no CLA, levando a óbito um total de 21 pessoas. Segundo o relatório final da investigação, o acidente se deu em razão do acionamento antecipado de um dos motores do foguete VLS-1, que seria lançado dali a três dias. Por seu impacto e repercussão, o evento é recorrentemente lembrado pelos membros das comunidades quilombolas como exemplo do insucesso do empreendimento. Além disso, tais pessoas se preocupam com os

---

<sup>27</sup> As cláusulas modificadas foram relativas ao art. IV, §3º; art. VI, §2º; art. VI, §5º; art. VII, §1-B; art. VIII, §3º, “a”.

riscos à segurança, dada a proximidade do CLA, que os deixa mais expostos às consequências de eventuais acidentes.

Apesar disso, em 21 de outubro de 2003, logo após a aprovação do AST no Congresso Nacional, foi assinado um novo acordo internacional com a Ucrânia, o Tratado sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no CLA. Em seguida, o tratado foi aprovado pelos legisladores, em setembro de 2004, e, finalmente, promulgado pela Presidência da República através do Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 2005. Com base no texto do documento, foi criada a empresa binacional Alcântara Cyclone Space (ACS), cujo objetivo principal era promover a operação do veículo de lançamento Cyclone-4 a partir do CLA (MONSERRAT, 2005, p. 65).

Contudo, as comunidades alegam que em nenhum momento foram consultadas sobre quaisquer dos dois tratados (DOS ANJOS, 2016, p. 46; SEREJO, 2020, p. 45). Ainda assim, em 31 de agosto de 2006 a ACS iniciou suas atividades, vindo o conflito a se agravar pouco tempo depois, com a afetação do ecossistema local. De acordo com Dos Anjos (2016, p. 46), “começaram a destruir as áreas em 2007, em agosto, em setembro, já em 2008, começaram a desmatar”. Além disso, a população tem denunciado o desmatamento próximo às margens de rios; a derrubada das matas ciliares, e a abertura de estradas próximas às nascentes dos rios causadas pelas atividades da empresa, que prejudicam as suas correntezas (PEREIRA JÚNIOR, 2009, p. 48).

Para mais, podem ser citados como problemas decorrentes da atuação da ACS na região: a intrusão das terras das comunidades de Mamuna e Baracatatiua; a presença de máquinas e equipamentos próximo aos locais de extrativismo, plantio e demais práticas agrícolas; a destruição das referências geográficas tradicionais pela abertura de estradas e picadas, que redesenha a paisagem local e gera tensões entre as famílias (PEREIRA JUNIOR, 2009, p. 46-49), além da proibição do acesso das comunidades quilombolas às praias, igarapés e outros recursos naturais (SEREJO, 2020, p. 45).

Além disso, em pronunciamento perante a CIDH, em outubro de 2008, Dos Anjos fez referência a uma nova tentativa do Estado de realizar a remoção e reassentamento de famílias para a implementação de sítios de lançamento, senão vejamos:

Agora o governo assinou um acordo com a Ucrânia para fins comerciais. Com esse acordo o governo quer expandir a Base, além dos oito mil e setecentos hectares, se eu não estou enganado, que já têm do Centro de Lançamento, eles querem ampliar, para mais três sítios, são mais de três mais para nos enrolar eles estão dizendo que são só três, primeiro, segundo e terceiro, mas a gente sabe que é mais de três. Agora vai expandir, primeiro começa pela Mamuna e Baracatatiua. Chegou 2007 por volta do mês de setembro, chegou lá uma senhora que já trabalhou lá para o governo brasileiro por dois anos aí, dizendo que queria fazer uma reunião com o pessoal de Mamuna, reunião esse que ela estava oferecendo tirar o pessoal da roça, porque todo mundo trabalha de lavoura, é de roça! [...] A gente começou a se mobilizar e nós não aceitamos expansão de Base ali em Alcântara! (DOS ANJOS, 2016, p. 45)

Vale ressaltar que, quando o AST entre Brasil e Ucrânia foi assinado, em 16 de janeiro de 2002, a Convenção nº 169 da OIT ainda não estava em vigor para o Brasil. No entanto, sua aprovação, ocorrida em 16 de outubro de 2003, se deu em momento posterior à entrada em vigor da dita Convenção – 25 de julho de 2003 –, ou seja, quando o Estado já se encontrava obrigado a implementar o direito à CCPLI. Aliás, a mesma obrigação se impunha quando da assinatura do Tratado sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no CLA, entre os anos de 2003 e 2004.

Inobstante isso, somente quando a ACS passou a atuar na região, anos depois, é que a mobilização em favor do direito à CCPLI das comunidades quilombolas se fez presente. Nesse contexto, destaca-se a Ação Cautelar Inominada proposta pelo MPF em 2008, contra a AEB, a ACS, e a Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas (ATECH)<sup>28</sup>. Nessa ocasião, requereu que as empresas se abstivessem de realizar obras, instalações e serviços sem o prévio consentimento das comunidades afetadas (neste caso, Mamuna e Baracatatiua), até que, por fim, fosse ultimado o processo de identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras respectivas<sup>29</sup>.

As obras em referência tinham por objetivo viabilizar a construção do sítio de lançamento “Cyclone-4” no território étnico, considerando os limites da área atingida pelo decreto desapropriatório. Contudo, em 11 de setembro de 2008, o juízo da 5ª

<sup>28</sup> Processo nº 2008.37.00.003691-5, da Justiça Federal do Maranhão.

<sup>29</sup> Foi publicado no Diário Oficial da União de 5 de novembro de 2008 o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) “das terras de comunidade remanescente do quilombo de Alcântara”, elaborado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que reconheceu como pertencentes às comunidades quilombolas uma área total de 78.105,3466 hectares. Apesar disso, a titulação do território nunca aconteceu efetivamente, a despeito do que estabelece o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, segundo o qual: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Vara Federal do Maranhão determinou a suspensão de quaisquer atividades que afetassem a posse do território das comunidades quilombolas, sob pena de multa por dia de descumprimento (ESTADÃO, 2008). Ao final, homologou-se um acordo entre as partes, mediante o qual as promovidas se comprometeram a somente realizar a construção do sítio de lançamento “Cyclone-4” na área que já era ocupada pelo CLA.

No final das contas, a comercialização de lançamentos por meio do veículo Cyclone-4 jamais se viabilizou. Diversos fatores contribuíram para esse quadro, tais como: o risco ambiental imposto pelos combustíveis utilizados pelo veículo de lançamento; a demora e as restrições impostas na concessão da licença prévia pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA); a dificuldade na obtenção do propelente líquido hipergólico, essencial para os lançamentos; os obstáculos ao deslocamento de materiais e colaboradores devido ao isolamento geográfico da cidade de Alcântara, que sobrelevavam os custos, entre outros fatores (BENVENUTO *et al.*, 2021, p. 81-84).

Em resumo, foram quase 500 milhões de reais investidos na ACS ao longo de quase dez anos, sem que, nesse tempo, houvesse sido lançado um foguete sequer (TCU, 2017). Por razões como essa, o governo brasileiro realizou a denúncia ao Tratado sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no CLA (Decreto nº 8.494, de 24 de julho de 2015), alegando a inviabilidade comercial do projeto. Posteriormente publicou a Medida Provisória (MP) nº 858/2018, extinguindo a empresa binacional ACS. Essa MP, convertida na Lei nº 13.814, de 17 de abril de 2019, pôs fim à parceria entre os dois países na área do espaço exterior.

### 2.3.2 O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil – EUA (2019)

Entre 2016 e 2017, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secexdesen) do Tribunal de Contas da União (TCU), atendendo a uma solicitação do Congresso Nacional, realizou uma auditoria de fiscalização do Tratado entre Brasil e Ucrânia para Cooperação de Longo Prazo no Uso do Veículo Lançador Cyclone-4 no CLA. Dentre os problemas identificados pelo órgão, destacava-se a necessidade da aprovação de um AST entre Brasil e EUA para que o veículo de lançamento Cyclone-4 pudesse ser lançado a partir do CLA, devido aos

indícios de que o veículo lançador ucraniano incorporava peças norte-americanas em sua estrutura (TCU, 2017, p. 15).

De mais a mais, o relatório da Secexdesen cita que, não apenas o veículo de lançamento ucraniano, mas cerca de 80% dos satélites comercializados no mundo detém peças norte-americanas em sua estrutura, sendo os EUA o país que possui o maior número de patentes no mercado aeroespacial (TCU, 2017, p. 15). Dessa forma, parecia indispensável a celebração de um novo AST com os norte-americanos para o projeto de comercialização do CLA, o que levou o governo brasileiro a reabrir as negociações. Inclusive, em 2017, o Ministro da Defesa à época, Raul Jungmann, confirmou que o texto do acordo estava sendo reavaliado, pois pretendiam “atrair países e fazer o Brasil lucrar com a Base” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Em 2018, as tratativas já se encontravam avançadas (BBC, 2018). Contudo, somente em 18 de março de 2019, em Washington, nos Estados Unidos, foi assinado o novo AST entre Brasil e EUA para uso comercial do CLA. Em representação ao governo brasileiro, assinaram o acordo os ministros das Relações Exteriores e da Ciência, Tecnologia, Informação e Comunicações à época, Ernesto Araújo e Marcos Pontes, respectivamente. Do lado norte-americano, o acordo foi assinado pelo Secretário Assistente do Escritório de Segurança Internacional e Não-proliferação do Departamento de Estado dos Estados Unidos, Christopher Ford (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Logo depois, em 05 de junho de 2019, foi enviada ao Congresso Nacional a Mensagem nº 208/2019, pela qual o AST foi submetido à apreciação dos legisladores. Diante desse fato, dias depois, em 28 de junho de 2019, foi publicada a “Carta de Alcântara”, pela qual as entidades representativas das comunidades quilombolas requereram a adoção de providências para a proteção de seus direitos territoriais e dos recursos naturais, bem como contra a ocorrência de deslocamentos forçados, alegando que “nenhum/a destes integrantes das 219 comunidades quilombolas, que vivem no território de Alcântara há mais de 200 anos, ou suas entidades representativas, foram consultadas sobre a assinatura do referido acordo” (STTR/ALCÂNTARA *et al.*, 2019, p. 1-2).

Os quilombolas também questionaram a ausência de estudos do governo federal sobre os impactos do AST sobre suas relações econômicas, sociais e culturais. Além disso, suscitaram a ausência de licenciamento ambiental para o uso

do CLA e a inobservância ao protocolo autônomo de CCPLI criado pelas comunidades. Com base nisso, o documento requeria que o Congresso Nacional se abstivesse de votar o AST até que fossem adotadas as seguintes providências: 1) o território quilombola fosse titulado; 2) fosse feito um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do CLA e publicado o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); 3) fosse realizada a consulta prévia, livre e informada, e 4) houvesse audiências públicas no Congresso Nacional com a participação de representantes das comunidades quilombolas.

O protocolo mencionado, intitulado “Texto Base do Protocolo Comunitário de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA”, foi organizado pelo trabalho conjunto de diversas instituições representativas dos quilombolas, sendo elas o MABE, o STTR/Alcântara, o MOMTRA, a Associação do Território Quilombola de Alcântara (ATEQUILA) e o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Município de Alcântara (SINTRAF/Alcântara). No documento, ressaltavam o descontentamento com o AST e requeriam a instalação de processos de consulta às comunidades pela presidência das Casas Legislativas, observando-se o procedimento proposto no documento.

Contudo, em 21 de agosto de 2019 a Mensagem nº 208/2019 foi convertida no PDL 523/2019, apresentado pela CREDN, na pessoa de seu presidente, Eduardo Bolsonaro. Logo em seguida, no dia 04 de setembro de 2019, foi aprovada a atribuição de regime de urgência, com fundamento no art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)<sup>30</sup>. Então, em 10 de setembro de 2019 o PDL 523/2019 foi enviado para a análise da CCTCI e da CCJC. Nesse tempo, a Deputada Áurea Carolina entrou com o MS nº 36.662, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo a sustação ou suspensão da Mensagem nº 208/2019, em razão da ausência de consulta prévia às comunidades quilombolas, exigida pelo art. 6º da Convenção nº 169 da OIT.

O processo foi distribuído à relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que, em decisão monocrática, datada de 26 de setembro de 2019, acusou não haver

---

<sup>30</sup> Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

comprovação de qualquer ilegalidade no processo legislativo do AST. Além disso, ressaltou a impossibilidade de ingerência do tribunal em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Inobstante isso, em 30 de setembro de 2019 a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF exarou a Nota Técnica nº 03/2019-6CCR, em que afirmou a imprescindibilidade da consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas, destacando que:

Em nenhum momento foi realizada a oitiva das comunidades remanescentes de quilombos para a implementação do Centro de Lançamento de Alcântara. Sua primeira etapa anterior à Constituição de 1988, prescindiu dessa consulta. As posteriores mudanças, que impactaram as comunidades, também foram implantadas sem qualquer discussão com as comunidades afetadas. Mais recentemente, as discussões sobre o noticiado projeto de expansão e o Acordo de Salvaguardas têm sido feitas sem qualquer consulta às populações atingidas, que se viram surpreendidas com a retomada desse projeto de ampla exploração comercial da CLA. Destaque-se que as comunidades interessadas mobilizaram-se e chegaram a elaborar uma proposta de protocolo de consulta prévia. O documento, contudo, tem sido desconsiderado pelos responsáveis pelo empreendimento, que têm sido evasivos e contraditórios em seus pronunciamentos sobre o tema. Verifica-se a existência de clara afronta à Convenção 169 da OIT, que, em seu artigo 6º, expressamente prevê o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada [...] (MPF, 2019, p. 9).

Contudo, diante da ausência de deliberação do STF sobre essa questão, foi mantida a tramitação do PDL 523/2019, sendo convocada uma sessão deliberativa extraordinária para a discussão do projeto no dia 16 de outubro de 2019. Nesta oportunidade, a CCTCI apresentou parecer pela aprovação do projeto, assim como a CCJC, que concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do AST. Para mais, no Agravo Regimental (AgR) interposto contra a decisão monocrática *supra*, o plenário do STF optou por acompanhar o voto do relator, que, reafirmando o risco de violação ao princípio da separação dos poderes, negou provimento ao recurso<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INOCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DE NORMAS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. IMPOSSIBILIDADE. ASSUNTO INTERNA CORPORIS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo. 2. É pacífica a orientação jurisprudencial desta SUPREMA CORTE no

Desta feita, no dia 22 de outubro de 2019, o AST foi pautado para análise do Plenário da Câmara dos Deputados, sendo aprovado por 329 votos favoráveis, 86 contrários e 1 abstenção. Com isso, o projeto foi convertido no Decreto Legislativo (DL) nº 64/2019 e encaminhado para a apreciação do Senado Federal, que aprovou o texto do acordo na Sessão Legislativa de 19 de novembro de 2019, publicando-o no DOU de 20 de novembro de 2019. Por último, o DL 64/2019 foi enviado à Presidência da República, que o promulgou através do Decreto nº 10.220, de 05 de fevereiro de 2020, assim finalizando o processo legislativo de incorporação do AST no ordenamento jurídico interno.

## 2.4 INICIATIVAS PARA A EXPANSÃO DO CLA E A ESCALADA DO LITÍGIO NA SEARA INTERNACIONAL

De acordo com o governo federal, o AST entre Brasil e EUA conferirá ao país um lucro de, em média, 10 bilhões de dólares por ano a partir de 2040, permitindo-o ocupar o equivalente a 1% do volume de negócios espaciais do planeta. Assim, o país se consolidará como um forte “*player*” do segmento de lançamentos de satélites espaciais. Além disso, tem-se alegado que o acordo favorecerá o desenvolvimento econômico e social de Alcântara, gerando empregos para a população local e possibilitando o empreendedorismo de negócios relacionados ao comércio, turismo e serviços (BRASIL, 2019, p. 7).

No entanto, tais afirmações contrastam com as experiências pretéritas das comunidades quilombolas. A partir de entrevistas, Mitchell (2017, p. 67) pôde constatar que os empregos do CLA que exigem educação formal são, em sua totalidade, ocupados por pessoas de outros lugares do país. Nesse sentido, Dos Anjos (2016, p. 27) afirma que “a maioria das pessoas que estão trabalhando lá são pessoas que vêm de fora, da comunidade e da zona rural tem poucos, e além do mais, é um emprego que o cidadão passa lá seis meses, no máximo, sete meses e é botado para fora”.

---

sentido de que, a proteção ao princípio fundamental inserido no art. 2º da CF/1988, segundo o qual, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, afasta a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário nas questões de conflitos de interpretação, aplicação e alcance de normas meramente regimentais. 3. Recurso de agravo a que se nega provimento (STF - AgR MS: 36662 - DF 0028529-76.2019.1.00.0000, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 25/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-243 07-11-2019).

Por razões como essa, impera entre os membros das comunidades um sentimento de descrença em relação aos projetos governamentais. Na realidade, a memória predominante está atrelada ao deslocamento forçado de famílias e às dificuldades vividas por aqueles que residem nas agrovilas, sobretudo para prover o sustento. Nesse contexto, Shiraishi Neto *et al.* (2021, p. 45) afirma que “o modelo de desenvolvimento vivido pelos quilombolas de Alcântara [...] opõe-se frontalmente ao modelo de desenvolvimento definido pelo governo brasileiro, gerador de brutalidades e de expulsões”.

Essa conjuntura veio a se agravar em março de 2020, quando, confirmando o temor das comunidades, foi publicada a Resolução nº 11/2020, do CDPEB/GSI. Dentre outras coisas, a normativa dispunha sobre a criação de um “Plano de Consulta” para o “reassentamento” e “realocação” (termos originais) de famílias quilombolas, com vista a possibilitar a expansão e consolidação do CLA. Por seu teor e gravidade, a medida gerou a reação imediata das comunidades quilombolas e de diversas entidades e organizações, que se mobilizaram contra a medida, conforme será explanado adiante.

Apesar disso, a estratégia de resistência do grupo étnico tem avançado no âmbito internacional, sobretudo após a publicação do Relatório de Mérito nº 189/20 da CIDH, pelo qual se submeteu o caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil” à apreciação da Corte IDH. Em que pese a controvérsia sobre o esgotamento dos recursos internos<sup>32</sup>, a CIDH entendeu que, no caso concreto, existem elementos suficientes para eximir os peticionários do requisito prévio exigido pela Convenção Americana. Assim, aplicou-se a excusa consolidada no artigo 46.2 do referido diploma<sup>33</sup>.

Considerando o exposto, o presente tópico se destinará a contextualizar a atualidade do conflito, apresentando as principais repercussões da Resolução nº

---

<sup>32</sup> No Relatório de Admissibilidade, a CIDH relata os argumentos favoráveis e contrários apresentados pelas partes quanto ao requisito do prévio esgotamento dos recursos internos. Em síntese, as comunidades quilombolas invocaram a exceção de esgotamento dos recursos internos em virtude da alegada falta de recurso adequado no ordenamento jurídico interno brasileiro para questionar o mérito do decreto desapropriatório, assim como da demora injustificada para solucionar os processos sob jurisdição brasileira. O Estado, por outro lado, objetou o não cumprimento do requisito, alegando que os processos sobre o tema encontram-se ativos na instância nacional.

<sup>33</sup> O dispositivo estabelece que o requisito do prévio esgotamento dos recursos internos poderá ser dispensado quando: a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados; b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e c) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

11/2020, do CDPEB/GSI, para, em seguida, discorrer sobre a escalada do litígio no plano internacional, conforme segue.

#### *2.4.1 A Resolução nº 11/2020 do CDPEB/GSI*

Em 27 de março de 2020 foi publicado no DOU a Resolução nº 11/2020, a qual trazia em seu bojo as primeiras deliberações do CDPEB após a promulgação do AST entre Brasil e EUA. Inicialmente, a normativa mencionava a elaboração de um “Plano de Consulta” (art. 4º), sem, no entanto, fazer qualquer referência ao texto base do protocolo de CCPLI elaborado pelas comunidades. Além disso, a resolução atribuía ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) a incumbência de “definir as diretrizes para a construção de moradias para as famílias quilombolas que serão realocadas da área destinada à Consolidação do Centro Espacial de Alcântara [...]” (art. IX, “c”).

Dessa disposição restou entendido que a realocação de famílias era tida como um procedimento certo e inevitável, o que levou muitas organizações a se insurgirem contra a normativa. Nesse sentido, Shiraishi Neto *et al.* (2021, p. 64) explica que:

A distribuição de competências estabelecida pela Resolução n.º 11, destinada à adoção de medidas necessárias ao processo de realocação de comunidades de quilombos – já cronologicamente pontuadas no “Plano para implementação de novos locais de lançamento na zona de expansão do CLA” –, sugere que a consulta seria na verdade mera prestação de informações aos quilombolas acerca das deliberações e ações já planejadas para a retirada e a reorganização das comunidades afetadas pela consolidação do CLA/CEA. O projeto de consulta em elaboração pelo GSI foi apresentado a partir de concepção unilateral, por integrante do próprio Comitê que deliberou sobre sua aprovação, circunstância que sugere a existência de vício nas diretrizes já ratificadas para a referida consulta. O GSI nem considerou sequer a participação de órgão representativo das comunidades envolvidas, mesmo que seja admitida pelo Decreto n.º 9.839, de 14 de junho de 2019 (art. 3.º, § 3.º, II).

Sob a mesma ótica, se manifestou a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), firmando posição contrária ao deslocamento forçado de comunidades quilombolas. No entender da entidade, a instituição de um “Plano de Consulta às Comunidade” elaborado unilateralmente pelo Grupo Técnico do CDPEB confrontaria o disposto na Convenção nº 169 da OIT, a qual assegura a consulta

prévia, também, sobre o procedimento a ser instaurado (SBPC, 2020)<sup>34</sup>. Além disso, determina que, em casos como este, as consultas deverão ocorrer com o objetivo de se chegar a um acordo e obter o consentimento, tema que será melhor explorado no capítulo 3 do presente trabalho.

Ademais, em nota conjunta, publicada no sítio eletrônico da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), um total de 138 entidades da sociedade civil repudiaram o conteúdo da Resolução nº 11/2020, alegando que a medida era arbitrária e ilegal. Com base nisso, concluíram: “não admitimos quaisquer possibilidades de deslocamentos e reafirmamos nossa irrestrita e ampla defesa das comunidades quilombolas de Alcântara no direito de permanecer no seu território tradicional na sua inteireza e plenitude” (CONAQ, 2020).

Para mais, deve-se ressaltar a gravidade da medida no contexto de irrupção da pandemia de Covid-19. À época, já haviam sido detectados os primeiros sinais de alastramento do vírus, inclusive com mortes confirmadas<sup>35</sup>, embora o governo federal não houvesse adotado medidas significativas para contê-lo. Inclusive, a situação se agravava no contexto de comunidades quilombolas, caracterizado pela precarização dos serviços básicos de assistência, o que levou o CONAQ e cinco partidos políticos a ingressarem com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o STF<sup>36</sup>, reivindicando a elaboração de um plano

---

<sup>34</sup> Em resposta à Manifestação da SBPC, o Ministro-Chefe do GSI, Augusto Heleno, afirmou que o CDPEB não pretendia, com a normativa, evadir-se às determinações da Convenção nº 169 da OIT. Segundo ele, não haveria a necessidade de anulação do ato normativo, pois “nenhuma das responsabilidades previstas na Matriz que figura na Resolução em questão será efetivada sem que a comunidade interessada seja devidamente ouvida, na forma prevista no ordenamento jurídico nacional” (SBPC, 2020b, p. 2).

<sup>35</sup> de acordo com reportagem do portal de notícias G1, de 19 de março de 2020, nesta data, as Secretarias Estaduais de Saúde já contabilizavam 647 infectados em 21 estados e no DF. Havia divergências em relação aos dados do governo federal, que, no último balanço oficial do Ministério da Saúde divulgado antes da reportagem, apontava 621 infectados. Na época, já havia sete mortes confirmadas no Brasil, sendo cinco em São Paulo e duas no Rio de Janeiro (G1, 2020).

<sup>36</sup> ADPF nº 742 - DF, sob a Relatoria do Ministro Marco Aurélio, que reconheceu a responsabilidade da União pela elaboração e implementação de um plano nacional de enfrentamento e monitoramento da pandemia nos territórios quilombolas. Além disso, em decisão fundamentada, o relator destacou que “a manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agrava a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus” (STF - ADPF: 742 DF, Relator: Marco Aurélio, Data de Julgamento: 24/02/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/04/2021). Por dedução, tem-se que, em caso de deslocamentos compulsórios, como o das comunidades quilombolas de Alcântara, os impactos seriam semelhantes.

nacional de combate aos efeitos da pandemia da Covid-19 nas comunidades quilombolas.

Diante desse quadro, a Resolução nº 11/2020, do CDPEB/GSI, foi questionada judicialmente pelo deputado federal Bira do Pindaré, à época presidente da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Comunidades Quilombolas. Em decisão proferida no dia 12 de maio de 2020, a 8ª Vara Federal Ambiental e Agrária de São Luís suspendeu liminarmente os efeitos da dita Resolução até que fosse realizada a consulta prévia, livre e informada das comunidades<sup>37</sup>. No *decisum*, o magistrado ressaltou a “ausência de qualquer dado que revele ter havido diálogo entre as comunidades quilombolas de Alcântara – diretamente ou por meio de instituições representativas – e o CDPEB”.

Nesse ínterim, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) lançou Nota Pública a respeito da Resolução nº 11/2020, do CDPEB/GSI, em que afirmou que “a remoção forçada de comunidades tradicionais está em confronto direto com diversas garantias constitucionais”<sup>38</sup>. Além disso, sustentou que “do ponto de vista do direito internacional, é evidente a inadequação da remoção compulsória diante do que dispõem pelo menos 35 dos 44 artigos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais”<sup>39</sup> (OAB, 2020).

A mobilização das comunidades no âmbito político conferiu ampla visibilidade ao caso nos planos interno e internacional. Como consequência, em outubro de 2021, a Comissão do Senado dos EUA responsável pela alocação de verbas do governo norte-americano, recomendou o veto ao repasse de quaisquer valores

<sup>37</sup> Processo nº 1016857-96.2020.4.01.3700.

<sup>38</sup> São citadas as seguintes: soberania nacional e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos I e III); a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceito ou discriminação (art. 3º, incisos III e IV); os princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos e do repúdio ao racismo (art. 4º, incisos II, III e VIII); o respeito aos tratados internacionais de direitos humanos (art. 5º, § 3º); o pleno exercício dos direitos culturais das comunidades afro-brasileiras, bem como a defesa e a valorização da cultura nacional, considerada a diversidade étnica e regional (art. 215, §§ 1º e 3º); a proteção do patrimônio cultural brasileiro como bens de natureza material e imaterial e o direito à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, especialmente no que se refere aos espaços sagrados, locais de culto e liturgia dos quilombolas que deverão ser devidamente catalogados e protegidos (art. 216, caput e incisos); o tombamento *ope constitutionis* de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 216, § 5º); o direito dos quilombolas à propriedade definitiva e à demarcação de suas terras, com a emissão de títulos comunitários (art. 68 do ADCT).

<sup>39</sup> Para acessar o conteúdo da Nota Técnica do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na íntegra, acessar: <http://s.oab.org.br/arquivos/2020/06/43092a2e-20bb-48dd-b1ca-014a4d0fdaad.pdf>.

destinados a atos que tivessem por finalidade promover a remoção ou o reassentamento forçado de famílias quilombolas em Alcântara. Assim, tal deliberação foi incluída na proposta de orçamento para o exercício fiscal de 2022 do Departamento de Estado, que fixa os repasses destinados a ações dos EUA no exterior (FOLHA DE S. PAULO, 2021).

Diante disso, o Ministro-Chefe do GSI, Augusto Heleno, na condição de coordenador do CDPEB, publicou a Resolução nº 17, de 16 de dezembro de 2021, que revogou a Resolução nº 11/2020. A medida foi considerada uma vitória pelas comunidades quilombolas, muito embora não tenha sido suficiente para afastar o temor e a insegurança gerada pela ausência de titulação do território tradicional, que segue sendo uma de suas principais reivindicações. Ademais, têm o receio de que sejam realizados novos deslocamentos, motivo pelo qual seguem lutando no plano nacional e internacional em favor de seus direitos humanos, dentre eles, o direito à CCPLI, conforme explanaremos adiante.

#### *2.4.2 A escalada do litígio: o Relatório de Mérito nº 189/20 da CIDH*

Conforme exposto anteriormente, em agosto de 2001, representantes das comunidades quilombolas peticionaram ao SIDH informando do quadro de violações aos direitos humanos em razão da construção do CLA. Na época, já mencionavam a existência de “danos indiretos” decorrentes da assinatura de um AST entre Brasil e EUA – o firmado em 18 de abril de 2000, que terminou arquivado pelo Congresso Nacional em 2016 – para as comunidades que se encontravam fora da área do CLA. Além disso, ressaltaram a situação de medo e insegurança gerada pelas ameaças de remoção e reassentamento de famílias quilombolas para a expansão do CLA (CIDH, 2006, p. 5).

Ao analisar a questão, a CIDH pontuou que “a ameaça de desapropriação poderia ser qualificada como uma violação contínua” (CIDH, 2006, p. 14), identificando uma série de potenciais ofensas aos direitos humanos assegurados pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH, ou apenas “Convenção Americana”)<sup>40</sup> e pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (ou

---

<sup>40</sup> Artigos 16 (liberdade de associação), 17 (proteção da família), 21 (direito à propriedade privada), 24 (igualdade perante a lei), 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), em conjunto com os artigos 1(1) (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

apenas “Declaração Americana”)<sup>41</sup>. Contudo, a demanda tramitou na CIDH por cerca de dezoito anos, só vindo a ter seu mérito analisado em 2020. Nesse tempo, foram assinados acordos bilaterais que contribuíram para a escalada do litígio, dentre eles, o novo AST (2019).

Desta feita, em audiência pública realizada em novembro de 2019, durante o 174º Período de Sessões da CIDH<sup>42</sup> – ou seja, antes da efetiva aprovação do AST pelo Congresso Nacional – representantes das comunidades quilombolas confrontaram o Estado brasileiro sobre a assinatura do acordo. A iniciativa, que integrava a estratégia de resistência do grupo étnico (SEREJO, 2020, p. 117), ensejou numa recomendação da CIDH para que o Brasil adotasse medidas de consulta a essas comunidades, consoante noticiado no III Informe Anual da Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA) (CIDH, 2020, p. 63).

Diante do descumprimento da recomendação, em 14 de junho de 2020, durante o seu 176º Período de Sessões, a CIDH aprovou o Relatório de Mérito nº 189/20 (Caso 12.569), relativo ao caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”, em que apontou a responsabilidade internacional do Estado pela ofensa a uma série de direitos humanos consagrados na Convenção Americana<sup>43</sup> e na Declaração Americana<sup>44</sup>. Ao final, formulou uma série de recomendações<sup>45</sup> ao Estado, dentre elas, destacam-se as relativas ao direito à CCPLI, sendo as seguintes:

---

<sup>41</sup> Artigos VI (Direito à constituição e proteção da família), VIII (Direito de residência e trânsito), XII (Direito à educação), XIII (Direito aos benefícios da cultura), XIV (Direito ao trabalho e a uma justa retribuição), XVIII (Direito à justiça), XXII (Direito de associação) e XXIII (Direito de propriedade).

<sup>42</sup> A íntegra da audiência pode ser acessada através do link: <https://www.youtube.com/watch?v=RYrdDMOubEo>.

<sup>43</sup> Em relação aos direitos indicados como potencialmente violados pelo Estado brasileiro no Relatório de Admissibilidade (constante na Nota de Rodapé nº 40), foram acrescentadas ofensas aos artigos 5 (integridade pessoal), 13 (liberdade de expressão), 23 (direitos políticos) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana.

<sup>44</sup> No que tange aos direitos indicados como potencialmente violados pelo Estado brasileiro no Relatório de Admissibilidade (constante na Nota de Rodapé nº 41), foram suprimidas as violações aos direitos XII (Direito à educação) e XVIII (Direito à justiça), e acrescidas as seguintes: I (Direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade da pessoa), II (Direito de igualdade perante a lei), IV (Direito de liberdade de investigação, opinião, expressão e difusão) e XVII (Direito de reconhecimento da personalidade jurídica e dos direitos civis), todos da Declaração Americana.

<sup>45</sup> Embora haja divergências quanto ao valor jurídico das recomendações da CIDH, compartilhamos do entendimento de Medeiros (s/d, p. 82) segundo o qual “as manifestações da Comissão Interamericana possuem, indiscutivelmente, elevado valor moral para cujo alcance político convém que se dedique a melhor das atenções”.

3. Explorar, no marco de um procedimento de consulta prévia, livre e informada com essas comunidades, a titulação completa e o saneamento efetivo de terras alternativas e/ou se pertinente, a possibilidade de retorno às suas terras e territórios tradicionais que seja compatível com a ocupação e utilização do Centro de Lançamento de Alcântara nos termos assinalados neste relatório.

[...]

6. Assegurar que toda medida legislativa ou administrativa ou projeto, incluindo aqueles relacionados com projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades empresariais, suscetíveis de afetar os direitos ou interesses das comunidades quilombolas de Alcântara não se inicie ou continue em execução enquanto não se tenha cumprido com os parâmetros interamericanos em matéria de consulta e consentimento prévio, livre e informado.

[...]

8. Adotar as medidas legislativas, administrativas ou de outra índole para evitar que no futuro se produzam fatos similares; em particular para assegurar:

[...]

ii) Mecanismos que garantam a consulta, e, quando corresponda, a obtenção do seu consentimento, livre, prévio e informado, com a devida participação dos povos indígenas e tribais através de autoridades representativas, levando em conta o estabelecido na Convenção 169, a jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos e outros parâmetros internacionais na matéria (CIDH, 2020, p. 66-67).

O relatório seguiu a linha dos precedentes “Saramaka vs. Suriname” (2007), “Povo Indígena Kichwa Sarayaku vs. Equador” (2012) e “Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus Membros vs. Honduras” (2015), em que a Corte IDH consolidou os standards internacionais sobre o direito à CCPLI. Tal direito, reivindicado pelas comunidades e ratificado pela CIDH em seu Relatório de Mérito nº 189/20 (Caso 12.569), visa assegurar o direito do grupo étnico de decidir sobre as suas prioridades no processo de desenvolvimento, tal e qual assegura a Convenção nº 169 da OIT (SEREJO, 2020, p. 44).

No que tange ao AST, o relatório somente relata as alegações das partes, destacando que, para fazer frente à alegação de violação ao direito à CCPLI, o Estado alegou que o acordo beneficiava as comunidades quilombolas; que não tratava de novos deslocamentos, e que somente haveria a necessidade de consulta em caso de “expansão, de influência direta”. Não obstante, a CIDH registrou que o acordo faz expressa menção à existência de “áreas restritas” (áreas com acesso limitado a pessoas autorizadas pelo governo dos EUA); “áreas controladas” (áreas com acesso limitado a pessoas autorizadas pelos governos envolvidos no lançamento) e à permissão para que servidores do governo norte-americano inspecionem essas áreas (CIDH, 2020, p. 26).

As pontuações da CIDH demonstram a necessidade de se observar o direito à CCPLI na assinatura e aprovação do AST entre Brasil e EUA, o que, na prática, não ocorreu. Sendo assim, em janeiro de 2022 a CIDH submeteu o caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil” à Corte IDH. A medida se soma a outras iniciativas, como a apresentação de uma reclamação formal perante o Comitê de Peritos da OIT, ocorrida em abril de 2019, na estratégia de resistências das comunidades quilombolas contra a ocorrência de deslocamentos forçados. Tendo isso em vista, buscam o reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado, assim como a adoção de medidas de reparação que, efetivamente, façam frente aos direitos humanos violados.

No capítulo seguinte, será detalhado o conteúdo e reconhecimento do direito à consulta prévia, que ainda encontra desafios para a sua aplicação no âmbito interno. É o que segue.

### **3 A CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O DIREITO E A PRÁTICA**

Consolidado como um dos mais relevantes institutos jurídicos advindos da Convenção nº 169 da OIT, o direito à consulta prévia, livre e informada desfruta de amplo reconhecimento nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Por essa razão, é tido como um importante instrumento de mobilização e empoderamento de povos e comunidades tradicionais em todo o planeta. Sem embargo, é no continente latino-americano em que se situam os maiores debates sobre a sua implementação, sendo essa a região com o maior número de países que ratificaram a dita Convenção<sup>46</sup>.

Apesar disso, pesquisas têm apontado um baixo grau de aplicação da instituição formal nesses países (SVAMPA, 2019; BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019; SCHILLING-VACAFLOR; FLEMMER, 2015), o que reflete um distanciamento entre o que estabelece o direito e o que se verifica na prática. Tendo isso em vista, a presente seção se dedicará a apresentar os fundamentos legais do dever de consulta; os princípios que delineiam a sua utilização; as consequências de sua implementação, assim como as divergências jurisprudenciais sobre o tema. Ademais, será dado especial destaque à jurisprudência da Corte IDH, o que permitirá verificar se a prática dos tribunais brasileiros está em harmonia com os parâmetros estabelecidos pela corte regional de direitos humanos.

Finalmente, no último tópico da presente seção, será realizada uma breve explanação sobre a estabilidade e aplicação da consulta prévia, livre e informada no contexto latino-americano, com o fito de melhor esclarecer os fundamentos que consubstanciam o quadro de “fragilidade institucional” apontado por Brinks, Levitsky Murillo (2020). Sob esse ponto de vista, se abordará a questão da efetividade do direito em destaque, valendo-se da análise institucional como framework de pesquisa, com o objetivo de conceber um arcabouço teórico suficiente à análise da aplicação do direito à CCPLI no caso das comunidades quilombolas de Alcântara, a ser realizada no capítulo seguinte.

---

<sup>46</sup> Desde sua adoção em junho de 1989, 23 países ratificaram a Convenção Nº 169. Desses, 15 países são latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela. Países da região que não ratificaram o documento: Cuba, El Salvador, Panama, República Dominicana e Uruguai.

### 3.1 CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA: OS *STANDARDS* DE DIREITO INTERNACIONAL

O dever de consulta exsurge formalmente no ordenamento jurídico internacional através da Convenção nº 169 da OIT e está vinculado aos esforços para a superação da política integracionista encontrada na Convenção nº 107 da OIT, de 05 de junho de 1957 (SILVA, 2017, p. 127). Através de seus dispositivos, a referida Convenção assegurou aos povos indígenas e tribais o direito de participação em todos os assuntos que lhes sejam afeitos, tais como os relacionados aos seus bens e direitos individuais e coletivos (CLAVERO, 2010, p. 1). Além disso, iniciou o debate sobre o direito ao consentimento prévio, livre e informado, estabelecendo algumas circunstâncias em que sua observância é obrigatória (a serem explicitadas no capítulo 3).

De mais a mais, foi a partir dos parâmetros estabelecidos pela Convenção nº 169 da OIT que outros diplomas normativos passaram a reconhecer taxativamente o direito de participação, e, mais precisamente, o direito à consulta prévia, livre e informada. Com isso, o referido documento, juntamente à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ou apenas “Declaração das Nações Unidas”), adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2007, e a Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas (ou apenas “Declaração Americana”), adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em junho de 2016, forma o conjunto normativo fundamental que assegura, no plano internacional, a aplicação do direito em destaque.

Além dessas, outras fontes de direito internacional têm reforçado a aplicabilidade do direito à consulta prévia, livre e informada, dentre as quais se destacam: os pronunciamentos do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR), do Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas (UNPFII); os informes da CIDH e as sentenças da Corte IDH, além das normas implementadas por organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (MORRIS *et al.*, 2009).

No âmbito dos Estados, diversas iniciativas têm sido implementadas com o objetivo de favorecer a aplicação desse direito, de que são exemplos a Lei nº 3058, de 17 de maio de 2005 (*“Ley de Hidrocarburos”*) e a Lei nº 222, de 10 de fevereiro de 2012 (*“Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – Tipnis”*), ambas da Bolívia; a Lei nº 29.785 (*“Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”*), publicada pelo Congresso da República do Peru em 7 de setembro de 2011, e a *“Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas”*, publicada pela Assembleia Nacional da Venezuela em 2005.

Assim, o direito à consulta prévia tem emergido como uma instituição central na regulação transnacional dos direitos dos povos e comunidades tradicionais (GARAVITO, 2010, p. 26). Todavia, o seu frequente descumprimento pelos Estados tem requestado cada vez mais a presença dos órgãos jurisdicionais para dirimir as controvérsias, sendo a análise da jurisprudência (nacional, internacional e da Corte IDH) fundamental para a compreensão do tema. Tendo isso em vista, o presente tópico buscará apresentar as bases teóricas, normativas e jurisprudenciais do direito em análise, assim como os principais debates acerca da sua regulamentação pelos Estados.

### 3.1.1 Principais fontes do direito à consulta prévia

O direito à consulta prévia exsurge no ordenamento jurídico internacional como parte do conjunto de direitos insculpidos na Convenção nº 169 da OIT, a qual determina, em seu artigo 6.1 “a”, o dever dos governos de “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”. Ato contínuo, estabeleceu que as consultas deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas<sup>47</sup> (art. 6.2)<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> A questão do consentimento prévio, livre e informado será objeto de análise do capítulo seguinte.

<sup>48</sup> Íntegra: Artigo 6º. 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através

Com isso, fixou-se as bases do chamado de direito à consulta prévia, livre e informada, respaldada por outros dispositivos da mesma Convenção<sup>49</sup>, a exemplo do art. 7.1, que versa sobre o direito dos povos interessados a decidirem sobre suas próprias prioridades para o seu processo de desenvolvimento<sup>50</sup>; do art. 15.2, que torna a consulta obrigatória antes do empreendimento de atividades extrativas em territórios ocupados por povos indígenas e tribais<sup>51</sup>, e do art. 17.2, que delibera a respeito do direito de consulta diante do interesse na alienação de territórios tradicionais a terceiros<sup>52</sup>.

Nesse contexto, Clavero (2010, p. 2) oferece uma síntese que permite compreender o conteúdo e significado de cada um dos elementos assegurados pelo direito em destaque, ou seja, em que implica a determinação de que a consulta deverá ser “prévia”, “livre” e “informada”. Vejamos:

---

de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

<sup>49</sup> Deve-se salientar que há divergências na doutrina quanto aos dispositivos que asseguram o direito de consulta na Convenção nº 169 da OIT. *Ad exemplum*, citamos Tomaselli (2019, p. 4), para quem “o direito dos Povos Indígenas de participar nos processos decisórios está consagrado no artigo 6, parágrafo 1 (letra b), e no artigo 7, parágrafo 1 (segunda frase) da Convenção nº 169 da OIT” (tradução nossa); Clavero (2010, p. 3), que indica os seguintes dispositivos: 6.1.a, 6.2, 7, 15.2, 16; e Fajardo (2009, p. 405), que apresenta os seguintes: 6.1.a, 6.2, 15.2, 17.2, 20, 22.3 e 28.1. Diante desse quadro, o autor deliberou livremente acerca da base legal disposta na normativa, destacando apenas aqueles dispositivos que, no seu entender, dialogam diretamente com a questão do direito à consulta prévia, livre e informada.

<sup>50</sup> Artigo 7.1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

<sup>51</sup> Artigo 15.2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

<sup>52</sup> Art. 17.2. Os povos interessados deverão ser consultados sempre que for considerada sua capacidade para alienarem suas terras ou transmitirem de outra forma os seus direitos sobre essas terras para fora de sua comunidade.

**Livre** significa a ausência de coerção e pressões externas, incluindo incentivos monetários (a menos que eles façam parte de um acordo mútuo final) e táticas de "dividir e conquistar". Também significa a ausência de qualquer tipo de ameaça ou retaliação implícita se a decisão final for um "não". **Prévio** significa que há tempo suficiente para a coleta de informações e para uma discussão completa, incluindo a tradução para os idiomas tradicionais antes do início do projeto. Não deve haver pressão para que a decisão seja tomada às pressas, nem restrições de tempo. Nenhum plano ou projeto pode começar antes que este processo tenha sido totalmente concluído e o acordo tenha sido finalizado. **Informado** significa a disponibilidade de todas as informações relevantes, refletindo todos os pontos de vista e opiniões, incluindo contribuições de anciãos tradicionais, guias espirituais, praticantes da economia de subsistência e detentores de conhecimentos tradicionais, com tempo e recursos adequados para considerar informações imparciais e equilibradas sobre riscos e benefícios potenciais (tradução nossa, grifos originais)<sup>53</sup>.

Complementarmente, Serejo (2022, p. 42-43) ressalta que “as comunidades quilombolas deverão ter acesso prévio e irrestrito a toda proposta a ser debatida, inclusive aos estudos disponíveis, sejam econômicos, ambientais, sociais, de componentes étnicos etc., para assim, tomar uma posição”. Trata-se de garantia indispensável ao preenchimento dos requisitos “prévio” e “informado” do direito de consulta, ambos considerados essenciais, assim como é o requisito “livre”, a respeito do qual o autor afirma:

Em seu artigo 6º, § 1º, alínea “b”, a C169, ao dizer que os povos interessados têm o direito de participar livremente das decisões a serem tomadas, observa que o Estado ou empresas (públicas ou privadas) não deverão exercer qualquer tipo de coerção ou pressão no processo de decisão acerca das medidas e propostas colocadas em pauta. Em outras palavras, o órgão condutor da consulta, que deve ser sempre um órgão do Estado e desinteressado diretamente na questão, não deverá, em qualquer hipótese ou circunstância, exercer quaisquer pressões sobre as comunidades quilombolas para que cheguem a uma decisão, sob pena de comprometer a lisura do processo, isto é, a qualidade e a integridade da consulta.

---

<sup>53</sup> No original: “**Libre** significa la ausencia de coacción y de presiones exteriores, entre ellas los incentivos monetarios (a menos que formen parte de un acuerdo mutuo final) y las tácticas de “dividir para conquistar”. Significa también la ausencia de cualquier tipo de amenaza o de represalias implícitas si la decisión final es un “no”. **Previo** significa que se permite tempo suficiente para la recopilación de información y para el pleno debate, lo que incluye la traducción a los idiomas tradicionales antes de que se inicie el proyecto. No deberá existir ninguna presión para tomar la decisión con prisa, ni ninguna limitación temporal. Ningún plan o proyecto podrá comenzar antes de que este proceso haya concluido por completo y el acuerdo se haya perfeccionado. **Informado** significa la disponibilidad de toda la información relevante, en la cual se reflejan todas las opiniones y puntos de vista, incluyendo las aportaciones de los ancianos tradicionales, los guías espirituales, los practicantes de la economía de subsistencia y los poseedores de conocimientos tradicionales, con tiempo y recursos adecuados para poder considerar la información imparcial y equilibrada acerca de los riesgos y beneficios potenciales” (grifos originais).

Ademais, deve-se destacar o dever de boa-fé na condução dos processos de consulta, conforme expresso no artigo 6.2 da Convenção nº 169 da OIT. Tal princípio foi concebido no intuito de gerar um espaço de diálogo entre os Estados e os povos interessados, em que ambas as partes se dispõem a escutar, defender seus interesses e buscar um acordo que seja vinculante para todos (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 18). Essa previsão também está presente na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>54</sup>, a qual manteve o padrão geral do dever consulta. No entanto, tal instrumento internacional foi além da Convenção nº 169 da OIT em algumas disposições, ampliando o escopo de proteção do direito à consulta prévia, livre e informada (RODRIGUÉZ-GARAVITO; DÍAZ, s/d, p. 6).

Conforme demonstraremos no capítulo 3, a Declaração das Nações Unidas relaciona diretamente o direito de consulta à necessidade de obtenção do consentimento prévio, livre e informado. Aliás, são poucas as situações em que, ao abordar o direito à consulta prévia, a referida Declaração não menciona o consentimento como finalidade ou requisito, dentre as quais podemos destacar o artigo 30, que dispõe a respeito da consulta previamente à utilização de terras ou territórios indígenas para atividades militares, e a cláusula geral insculpida no artigo 38, segundo a qual: “os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão as medidas apropriadas, incluídas medidas legislativas, para alcançar os fins da presente Declaração”.

De uma leitura conjunta dos diplomas normativos acima mencionados, Fajardo (2009, p. 388, tradução nossa) extrai o princípio do “máximo controle possível por parte dos povos indígenas de suas instituições, formas de vida e desenvolvimento”<sup>55</sup>, o qual, segundo afirma, deverá nortear a aplicação dos direitos de participação, consulta e consentimento. Inclusive, entendemos que a essa compreensão se une a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>56</sup>, aprovada em 2016, a qual vinculou ainda mais a participação política plena e efetiva dos povos tradicionais, afirmando não apenas o direito de consulta

---

<sup>54</sup> A Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas foi adotada durante a 107ª Sessão Plenária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 13 de setembro de 2007.

<sup>55</sup> “*Máximo control posible por parte de los pueblos indígenas de sus instituciones, formas de vida y desarrollo*” (original).

<sup>56</sup> A Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas foi aprovada na terceira sessão plenária da OEA, realizada em 15 de junho de 2016.

prévia, mas também os direitos à autonomia e ao autogoverno (TOMASELLI; WRIGHT, 2019, p. 3).

Para parte relevante da doutrina, tais declarações não gozam de caráter juridicamente vinculante, como afirmado por Morris *et al.* (2009, p. 9), quem as classifica como “instrumentos jurídicos de direito emergente”<sup>57</sup>. Todavia, compartilhamos do entendimento do então Relator Especial das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, quem afirma, a respeito da Declaração das Nações Unidas, que o fato de este instrumento ser veiculado através de uma resolução não afasta a sua condição de imperativo político, moral e jurídico, sobretudo em face do alto grau de legitimidade que a normativa desfruta no plano internacional (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 15). Nessa lógica, o mesmo se aplica à Declaração Americana, haja vista o longo debate em torno de suas disposições, ocorrido com a participação dos povos indígenas, assim como a ampla adesão dos países latino-americanos aos seus termos.

Quanto à Convenção nº 169 da OIT, entende-se de que suas disposições são juridicamente vinculantes para todos os países que são parte, isto é, tenham depositado o instrumento de ratificação (MORRIS *et al.*, 2009, p. 11). Portanto, suas normas – dentre elas, o direito à consulta prévia, livre e informada – devem ser entendidas como de observância obrigatória, cuja aplicação não se submete às escusas dos Estados, tendo em vista o compromisso livremente assumido por seus representantes perante a comunidade internacional. Ademais, diversas outras fontes de direito internacional favorecem a observância do dever de consulta prévia, as quais serão debatidas no item seguinte.

### 3.1.2 Outras fontes de direito internacional

Entre os dias 16 e 27 de maio de 2005 foi realizado em Nova Iorque, nos Estados Unidos, um Seminário Internacional sobre Metodologias Relativas ao Consentimento Livre, Prévio e Informado e os Povos Indígenas, organizado pelo Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas, órgão vinculado ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). No informe final,

---

<sup>57</sup> Considerando a obrigatoriedade e vinculação, os autores classificam os *standards* internacionais em três classes: 1) de direito duro, que são vinculantes; 2) de direito emergente, que têm caráter obrigatório, mas não vinculante; e 3) de direito brando, sendo meros pronunciamentos, sem caráter vinculante.

foram listadas diversas fontes de direito internacional que se relacionam ao direito à consulta prévia, livre e informada, dentre eles, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) (1966) (artigos 1 e 27); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) (1966) (artigo 1); a Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992) (artigos 8 “j” e 15); as observações individuais da Comissão de Peritos da OIT; além de algumas diretivas do Banco Mundial, do BID, entre outros (NAÇÕES UNIDAS, 2005, pp. 25-28).

No que diz respeito ao PIDCP e ao PIDESC<sup>58</sup>, essa relação decorre da expressa previsão do direito à autodeterminação em seus textos, que assegura aos povos o direito de definir os caminhos que conduzem ao futuro de sua existência (SILVA, 2017, p. 144). Por exemplo, o artigo 1º do PIDCP assevera que “todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”. Ademais, o artigo 27 do mesmo diploma normativo assegura às pessoas pertencentes a minorias étnicas, religiosas ou linguísticas o direito de ter sua própria vida cultural, professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua<sup>59</sup>.

Diante disso, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas<sup>60</sup>, através de sua Observação Geral nº 23, adotada em 1994, reconheceu o artigo 27 do PIDCP como uma fonte de proteção para o direito à consulta prévia (MORRIS *et al.*, 2019,

---

<sup>58</sup> O PIDCP foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966, entrando em vigor no plano internacional em 27 de março de 1976. No Brasil, o Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, depositando a carta de adesão em 24 de janeiro de 1992. Assim, entrou em vigor para o Brasil em 24 de abril de 1992, na forma de seu artigo 49, parágrafo 2. Já o PIDESC, foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 de dezembro de 1966 (três dias depois do PIDCP), entrando em vigor no plano internacional em 3 de janeiro de 1976. No Brasil, o Congresso Nacional aprovou seu texto através do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. A carta de adesão foi depositada em 24 de janeiro de 1992, passando a vigorar no plano interno em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 27, parágrafo 2.

<sup>59</sup> Morris *et al.* (2019, p. 13) destaca que “o Comitê de Direitos Humanos reconheceu o Artigo 27 da Declaração, que protege os direitos individuais e culturais das minorias, como uma fonte de proteção para o direito dos povos indígenas à consulta prévia. Interpretado juntamente com o reconhecimento do direito à autodeterminação no artigo 1º do documento, o artigo 27 desempenhou um papel importante no debate levantado no início desta parte sobre o significado do termo “povos” (tradução nossa). No original: “*el Comité de Derechos Humanos ha reconocido el artículo 27 del documento, que protege los derechos individuales y culturales de las minorías, como una fuente de protección del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Interpretado junto con el reconocimiento del derecho a la libre determinación en el artículo primero del documento, el artículo 27 ha jugado un papel importante en el debate planteado al principio de esta parte sobre el significado del término “pueblos”*”. A deliberação a esse respeito ocorreu através da Observação Geral nº 23 do Comitê de Direitos Humanos, adotada em 1994.

<sup>60</sup> Órgão criado a partir do PIDCP com o objetivo de controlar a aplicação das disposições deste instrumento.

p. 13). A medida decorreu de uma interpretação conjunta desse dispositivo com o seu artigo 1º, relativo ao direito à autodeterminação, e que encontra igual guarida junto ao artigo 1º do PIDESC. Assim, consolidou-se o direito à autodeterminação como um postulado fundamental do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, assim como viria a ser reconhecido, posteriormente, o direito à consulta prévia, livre e informada<sup>61</sup>.

Por sua vez, em 1997, durante o 51º Período de Sessões, o CEDR, que monitora a adesão dos países à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)<sup>62</sup>, publicou a Recomendação Geral nº XXIII, relativa aos direitos dos povos indígenas, na qual fixou diretrizes relevantes a respeito da consulta prévia<sup>63</sup>. De acordo com o artigo 4 “d” da Recomendação, caberá aos Estados-Partes da Convenção “assegurar [...] que nenhuma decisão diretamente relacionada aos seus direitos e interesses seja tomada sem seu consentimento informado”<sup>64</sup> (CEDR, 1997, tradução nossa). Ademais, incentivou os Estados a reconhecer e proteger os direitos dos povos interessados a possuir, explorar, controlar e utilizar suas terras e territórios (artigo 5)<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> De acordo com Anaya, “o dever de consulta deriva do direito primário dos povos indígenas à livre determinação e dos princípios relacionados à democracia e à soberania popular. Ela responde às aspirações dos povos indígenas ao redor do mundo de determinar seu próprio destino em uma base de igualdade e de participar efetivamente dos processos de tomada de decisão que os afetam” (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 17, tradução nossa). No original: “[...] *el deber de celebrar consultas se deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular. Responde a las aspiraciones de los pueblos indígenas de todo el mundo de determinar su propio destino en condiciones de igualdad y de participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones que los afecten*”.

<sup>62</sup> A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial foi assinada pelo Brasil em 7 de março de 1966 e aprovada através do Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967. O instrumento de ratificação foi depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 27 de março de 1968, entrando em vigor para o Brasil em 4 de janeiro de 1969, na forma do artigo 19, parágrafo 1º da Convenção.

<sup>63</sup> Morris *et al.* (2009, p. 15, tradução nossa) destaca que, “embora não seja vinculante, essa Recomendação serve como um critério de interpretação das normas da Convenção”. No original: “*Aunque no es vinculante, esta Recomendación sirve como un criterio de interpretación de las normas del Convenio*”.

<sup>64</sup> No original: “[...] *Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado*”.

<sup>65</sup> Na íntegra: “O Comité apela especialmente aos Estados Partes para que reconheçam e protejam os direitos dos povos indígenas de possuir, desenvolver, controlar e utilizar as suas terras, territórios e recursos comunais e, sempre que tenham sido privados das suas terras e territórios tradicionalmente possuídos ou habitados ou utilizados sem o seu consentimento livre e informado, para que tomem medidas para devolver essas terras e territórios. Apenas quando tal não for possível por razões factuais, o direito à restituição deve ser substituído pelo direito a uma compensação justa, justa e rápida. Tal compensação deve, tanto quanto possível, assumir a forma de terras e territórios” (CEDR, 1997, tradução nossa). No original: “*5. The Committee especially calls upon States parties to recognize and protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their*

Igualmente, vale mencionar as contribuições dos relatores especiais Nações Unidas sobre os povos indígenas e do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas, que, embora não gozem de caráter vinculante, possuem uma grande força política sobre os diferentes atores interessados (MORRIS *et al.*, 2009, pp. 15-17). Dentre tais contribuições, está o informe do Relator Especial apresentado no 66º período de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2011, no qual afirmou que “o dever de celebrar consultas é uma obrigação processual que surge sempre que os direitos substantivos dos povos podem ser afetados por uma determinada ação”<sup>66</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 17, tradução nossa).

No sentido do exposto, convergem as diretivas de bancos internacionais, sobretudo do Banco Mundial e do BID. Por exemplo, a Política Operacional nº 4.01 do Banco Mundial, de janeiro de 1999, em seu item 15, estabeleceu o dever de realizar consultas antes e durante a implementação de projetos das categorias “A” e “B” em que pode haver a afetação a povos e comunidades tradicionais<sup>67</sup>. Além disso, a normativa prescreve que as consultas, quando realizadas, deverão ocorrer de modo acessível aos povos consultados<sup>68</sup>. Sob esse ponto de vista, a instituição apresentou também o documento intitulado “Resposta ao Relatório Final da Revisão das Indústrias Extrativas”, de 17 de setembro 2004, no qual declarou que somente

---

*communal lands, territories and resources and, where they have been deprived of their lands and territories traditionally owned or otherwise inhabited or used without their free and informed consent, to take steps to return those lands and territories. Only when this is for factual reasons not possible, the right to restitution should be substituted by the right to just, fair and prompt compensation. Such compensation should as far as possible take the form of lands and territories”.*

<sup>66</sup> No original: “El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas sobre decisiones que los afecten se expresa de manera destacada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y está firmemente arraigado en las normas internacionales de derechos humanos”.

<sup>67</sup> De acordo com Morris *et al.* (2009, p. 36), os de categoria “A” são aqueles que têm efeitos ambientais significativamente adversos, irreversíveis e difíceis de mitigar, enquanto os de categoria “B” correspondem àqueles em que os efeitos negativos adversos podem ser mitigados.

<sup>68</sup> Na íntegra: Para consultas relevantes entre o beneficiário do empréstimo e os grupos afetados pelo projeto e ONGs locais sobre todos os projetos de Categoria A e B propostos para financiamento pelo BIRD ou IDA, o beneficiário do empréstimo fornece o material relevante em tempo hábil antes da consulta e em uma forma e linguagem compreensível e acessível aos grupos que estão sendo consultados” (BANCO MUNDIAL, 2004, tradução nossa). No original: “For meaningful consultations between the borrower and project-affected groups and local NGOs on all Category A and B projects proposed for IBRD or IDA financing, the borrower provides relevant material in a timely manner prior to consultation and in a form and language that are understandable and accessible to the groups being consulted”.

apoiaria projetos que obtivessem amplo apoio das comunidades afetadas através de um processo de consulta prévia<sup>69</sup> (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 6).

O BID, por sua vez, possui diretivas no mesmo sentido, a exemplo da denominada “Política Operacional sobre Povos Indígenas e Estratégia para o Desenvolvimento Indígena”, que firmou compromisso com a implementação do direito de consulta e participação às comunidades tradicionais afetadas nas operações e atividades do Banco. Em seu preâmbulo, a normativa afirma que “o Banco, por meio de suas experiências, veio a reconhecer as necessidades, os direitos, as demandas e as aspirações desses povos, de acordo com a cosmovisão própria dos mesmos”. Além disso, reconhece que os povos indígenas possuem o direito de “participar, efetivamente, da definição de seu próprio futuro político, econômico, social e cultural” (BID, 2006).

Por último, cumpre salientar o papel fundamental desempenhado pela CIDH na promoção e proteção do dever de consulta. A título de exemplo, destaca-se o relatório “Situação dos Direitos Humanos no Brasil” (2021), pelo qual a CIDH acentuou a presença de violações relacionadas ao meio ambiente e aos impactos da instalação de megaprojetos pelo Estado ou agentes privados em territórios de povos e comunidades tradicionais. Inclusive, nesta oportunidade, fez referência ao caso das comunidades quilombolas de Alcântara, afirmando o dever do Estado de realizar a consulta prévia, livre e informada, senão vejamos:

Nesse sentido, a Comissão entende que o Estado deve realizar processos de consulta de boa-fé, de maneira culturalmente adequada, prévia, livre e informada, relativa a todas as modificações de natureza física que sejam realizadas no território tradicional ou próximo a ele, além de atividades do CLA que possam afetar as comunidades, sejam aquelas que geram resíduos, poluição sonora, movimento significativo de pessoas na área ou que impõem restrições ao seu direito à livre circulação. Na mesma linha, devem ser realizadas consultas sobre iniciativas e projetos de lei que visam

---

<sup>69</sup> Na íntegra: “O Grupo Banco só apoiará projetos da indústria extrativa que obtenham amplo apoio das comunidades afetadas. Isto não significa que alguns indivíduos ou grupos tenham poder de veto, mas sim que o Grupo Banco exige que haja um processo de consulta livre, prévia e informada com as comunidades afetadas, levando a um amplo apoio comunitário para o projeto. A Política do BIRF/AID sobre Povos Indígenas está sendo revisada para refletir este princípio e será abordada pela Diretoria Executiva no segundo semestre de 2004” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 6, tradução nossa). No original: “El Grupo del Banco apoyará únicamente aquellos proyectos de la industria extractiva que obtengan un amplio apoyo de las comunidades afectadas. Esto no significa que algunos individuos o grupos tengan poder de veto, sino que el Grupo del Banco necesita que exista un proceso de consulta libre, previo y documentado a las comunidades afectadas, que conduzca a un amplio apoyo al proyecto por parte de las mismas. La Política sobre pueblos indígenas del BIRF/AID está siendo revisada para reflejar este principio, y será tratada por el Directorio Ejecutivo el segundo semestre de 2004”.

envolver a participação das comunidades quilombolas nos benefícios do projeto (CIDH, 2021, pp. 28-29).

Isto posto, resta claro que o direito de consulta goza de amplo respaldo jurídico no cenário internacional, estando presente tanto em tratados e convenções internacionais, como em recomendações, diretivas e políticas operacionais de diferentes organizações. À continuação, passaremos à exposição da abordagem do tema junto à jurisprudência da Corte IDH, cujas decisões prestam uma importante contribuição para a proteção dos direitos humanos de povos e comunidades tradicionais na América Latina.

### 3.1.3 *Jurisprudência da Corte Interamericana de Derechos Humanos*

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), aprovada em 22 de novembro de 1969, entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978, após a adesão de pelo menos onze Estados<sup>70</sup>. Em seu texto, o tratado previu a criação de uma corte regional de direitos humanos, a Corte IDH, para julgar as demandas levadas ao seu conhecimento pela CIDH ou por qualquer dos Estados-parte na CADH, desde que esse tenha reconhecido sua competência<sup>71</sup>. Além disso, conferiu à Corte IDH a competência de oferecer pareceres consultivos sobre os temas em que for instada a se manifestar. Por essa razão, tem exercido importante papel na promoção e consolidação de diversos direitos humanos, dentre eles, o direito à consulta prévia, livre e informada<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> O Brasil ratificou a CADH em 25 de setembro de 1992, depositando a carta de adesão em 25 de setembro de 1992. O tratado, no entanto, só entrou em vigor em 6 de novembro de 1992, conforme prenuncia o Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

<sup>71</sup> O Brasil reconheceu a competência da Corte IDH através da aprovação da solicitação de reconhecimento da competência obrigatória do órgão no Congresso Nacional em dezembro de 1998 (Decreto Legislativo n. 89), promulgado em 8 de novembro de 2002, através do Decreto nº 4.463, que, nos termos de seu art. 1º, disciplina: “é reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Derechos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Derechos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998”.

<sup>72</sup> Afirmando a relevância da jurisprudência da Corte IDH, Alvarado (2008, pp. 25-26, tradução nossa) destaca: “Perante a Corte se submete a segunda etapa - a única judicial - do mecanismo subsidiário previsto na Convenção, convertendo-se, assim, na única instância competente para declarar a responsabilidade internacional dos Estados pela violação dos direitos humanos no contexto americano. Sua jurisdição é facultativa; no entanto, uma vez depositado o instrumento de aceitação, somente após um processo de denúncia da Convenção o Estado pode dissociar-se do sistema, devendo, entretanto, reconhecer a natureza imperiosa das sentenças da Corte”. No original: “*Ante la Corte se surte la segunda etapa – la única judicial – del mecanismo subsidiario previsto en la*

Desta feita, é através da sentença no caso “Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua”, proferida em 31 de agosto de 2001, que a Corte IDH realizou uma interpretação evolutiva de sua jurisprudência, reconhecendo que o artigo 21 da CADH<sup>73</sup> também assegura o direito à propriedade coletiva dos povos indígenas. Nessa toada, o voto conjunto dos juízes Cançado Trindade, Pacheco Gómez e Abreu Burelli destacou “a importância vital que reveste a relação dos membros da Comunidade com as terras que ocupam, não só para sua própria subsistência, mas também para seu desenvolvimento familiar, cultural e religioso” (CORTE IDH, 2001, p. 89).

Por sua vez, em 2005 a Corte IDH julgou o caso “Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai”, no qual acentuou que os territórios tradicionais, além de constituírem o principal meio de subsistência desses povos, compõem “um elemento integrante de sua cosmovisão, religiosidade e, deste modo, de sua identidade cultural” (CORTE IDH, 2005, p. 75). Assim sendo, reafirmou a jurisprudência em torno da proteção ao direito de propriedade coletiva, reconhecendo a estreita vinculação dos povos indígenas com seus territórios tradicionais e com os recursos naturais ligados à sua cultura.

Por conseguinte, no caso “Povo Saramaka vs. Suriname”, sentenciado em 28 de novembro de 2007, a Corte IDH estendeu o direito de propriedade coletiva aos povos tribais, reconhecendo a relação especial desses povos com seus territórios<sup>74</sup>. Por esse motivo, esse caso é tido como de grande importância para a proteção da forma comunal de propriedade que prevalece entre as comunidades quilombolas. Além disso, trata-se da primeira decisão em que o tribunal interamericano deliberou a respeito do direito à consulta prévia, livre e informada, destacando uma série de

---

*Convención, convirtiéndose así en la única instancia con competencia para declarar la responsabilidad internacional de los Estados por violación de los derechos humanos en el ámbito americano. Su jurisdicción es facultativa; sin embargo, una vez depositado el instrumento de aceptación y sólo luego de un proceso de denuncia de la Convención el Estado podrá desvincularse del sistema, por lo que en el entretanto ha de reconocer la imperiosidad de las sentencias de la Corte”.*

<sup>73</sup> O artigo 21 da Convenção Americana estabelece que: 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei. 3. Tanto a usura, como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem, devem ser reprimidas pela lei.

<sup>74</sup> Consoante Morris *et al.* (2009, p. 29, tradução nossa), “a ligação ao território, mesmo que não seja por milhares de anos, é a característica distintiva que faz do grupo o sujeito de direitos sobre um território ocupado mas sem título, como no caso dos povos indígenas que ocuparam ancestralmente a terra”. No original: “la vinculación con el territorio, así no sea milenaria, es el rasgo distintivo que convierte al grupo en sujeto de los derechos sobre un territorio ocupado pero no titulado, igual que en el caso de los pueblos indígenas que han ocupado ancestralmente la tierra”.

regras e procedimentos que devem ser observados pelo Estado para dar cumprimento à norma. Vejamos:

133. Primeiro, a Corte manifestou que ao garantir a participação efetiva dos integrantes do povo Saramaka nos projetos de desenvolvimento ou investimento dentro de seu território, o Estado tem o dever de consultar ativamente esta comunidade, segundo seus costumes e tradições (par. 129 supra). Este dever requer que o Estado aceite e ofereça informação e implica numa comunicação constante entre as partes. As consultas devem realizar-se de boa-fé, através de procedimentos culturalmente adequados e devem ter como objetivo alcançar um acordo. Além disso, o povo Saramaka deve ser consultado, de acordo com suas próprias tradições, nas primeiras etapas do projeto de desenvolvimento ou investimento e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se for o caso. O aviso com antecedência proporciona um tempo para a discussão interna dentro das comunidades e para oferecer uma adequada resposta ao Estado. O Estado, além disso, deve assegurar-se de que os membros do povo Saramaka tenham conhecimento dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de salubridade, a fim de que aceitem o projeto de desenvolvimento ou investimento proposto com conhecimento e de forma voluntária. Por último, a consulta deveria levar em consideração os métodos tradicionais do povo Saramaka para a tomada de decisões.

Inobstante isso, não houve uma condenação do Estado do Suriname pela violação ao direito de consulta prévia do Povo Saramaka<sup>75</sup>, mas apenas do direito de propriedade.

A primeira decisão da Corte IDH em que o direito à consulta prévia consta entre os direitos violados foi proferida apenas em 27 de junho de 2012, no caso “Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador”. Nesta ocasião, a Corte asseverou que “o reconhecimento do direito à consulta das comunidades e povos indígenas e tribais está alicerçado, entre outros, no respeito de seus direitos à cultura própria ou identidade cultural” (CORTE IDH, 2012, pp. 45-46). Assim, ressaltando o reconhecimento do direito à consulta prévia pelos instrumentos internacionais e no âmbito dos Estados, realizou uma nova interpretação evolutiva, apontando que a obrigação de consultar as comunidades está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1 da CADH)<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Dentre as causas para a ausência de menção expressa à violação ao direito de consulta prévia na condenação, pode-se conjecturar que decorreu da inexistente previsão específica do direito em análise no corpo da CADH. Em seu lugar, a Corte IDH considerou que a ausência de participação efetiva do Povo Saramaka no processo decisório sobre o empreendimento constituiu uma violação ao direito de propriedade.

<sup>76</sup> No § 166 da sentença do caso “Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador”, a Corte IDH assinala: “a obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre toda medida administrativa, ou legislativa, que afete seus direitos reconhecidos na legislação interna e

Em face do exposto, e, considerando as peculiaridades do caso concreto, a Corte IDH reconheceu a responsabilidade internacional do Equador pela não realização de um processo adequado e efetivo que garantisse o direito à consulta prévia. Além disso, ressaltou que as medidas adotadas para a exploração de petróleo no território indígena afetaram sobremaneira os direitos à propriedade comunal e à identidade cultural do Povo Kichwa de Sarayaku, tendo em vista a destruição de parte da flora local e de lugares com alto valor simbólico. Tendo isso em vista, declarou a violação dos direitos à consulta, à propriedade coletiva e à identidade cultural, todos sob o manto do artigo 21 da CADH em relação aos artigos 1.1<sup>77</sup> e 2<sup>78</sup> do mesmo instrumento. Para mais, afirmou que “a obrigação de consulta, além de constituir uma norma convencional, também constitui um princípio geral de Direito Internacional” (CORTE IDH, 2012, p. 52).

A esse caso seguiu-se o “Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras”, sentenciado em 8 de outubro de 2015, no qual a Corte IDH ressaltou que “a consulta deve ser aplicada antes de qualquer projeto de exploração que possa afetar o território tradicional das comunidades indígenas ou tribais”<sup>79</sup> (CORTE IDH, 2015, p. 66, tradução nossa). Por se tratar de um princípio geral de Direito Internacional<sup>80</sup>, asseverou que os Estados deverão promover a adoção de

---

internacional, bem como a obrigação de assegurar os direitos dos povos indígenas de participar das decisões dos assuntos que digam respeito a seus interesses, está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1). Isso implica o dever de organizar, adequadamente, todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos. O acima exposto implica a obrigação de estruturar as normas e instituições de modo que a consulta às comunidades indígenas, autóctones, nativas, ou tribais, possa ser realizada, efetivamente, em conformidade com as normas internacionais na matéria. Desse modo, os Estados devem incorporar essas normas aos processos de consulta prévia, de maneira a gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas” (CORTE IDH, 2012, pp. 52-53).

<sup>77</sup> “Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”.

<sup>78</sup> “Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades”.

<sup>79</sup> No original: “la consulta debe ser aplicada con anterioridad a cualquier proyecto de exploración que pueda afectar el territorio tradicional de las comunidades indígenas o tribales”.

<sup>80</sup> De acordo com Menezes (2010, pp. 697-698), os princípios gerais de Direito Internacional são “aqueles que servem de base para as relações internacionais de caráter geral, porque são expressão de documentos assinados pela maioria dos Estados que compõem o cenário mundial”.

mecanismos adequados e efetivos, aptos a assegurar a realização dos processos de consulta prévia, independentemente de haver regulamentação expressa na legislação interna (CORTE IDH, 2015, p. 68).

Ademais, na mesma data foi proferida a sentença do caso “Comunidade Garífuna Triunfo de La Cruz e seus membros vs. Honduras”. Nesta, a Corte IDH ressaltou alguns elementos essenciais do direito em análise, quais sejam: a) o caráter prévio da consulta; b) a boa-fé e a finalidade de chegar a um acordo; c) a consulta adequada e acessível; d) o estudo de impacto ambiental, e, e) a consulta informada (CORTE IDH, 2015b, pp. 47-48). Por conseguinte, apontou que a consulta sem a observância de quaisquer desses elementos poderá conduzir ao reconhecimento da responsabilidade do Estado, como ocorreu em ambos os casos julgados contra Honduras.

De mais a mais, a Corte IDH também deliberou sobre o tema ao apreciar o caso “Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname”, sentenciado em 25 de novembro de 2015. Nessa ocasião, a Corte IDH apresentou novos fundamentos para o direito de consulta, afirmando que a ausência de participação efetiva dos povos indígenas, através de procedimentos culturalmente adequados para tomar decisões, também pode ser considerada uma violação aos seus direitos políticos (art. 23 da CADH) (CORTE IDH, 2015c, p. 57). Ademais, em voto apartado os juízes Sierra Porto e Mac-Gregor Poisot afirmaram que, “sendo um processo de diálogo contínuo, a consulta não se limita apenas às fases iniciais de um projeto; a obrigação concretiza-se quando exista um impacto potencial na vida tradicional indígena ou tribal em questão”<sup>81</sup> (CORTE IDH, 2015c, p. 98, tradução nossa).

Por último, destaca-se que a Corte IDH atribui ao Estado a responsabilidade pela obrigação de consultar, “razão pela qual o planejamento e realização do processo de consulta não é um dever que se possa evitar, delegando-o a uma empresa privada ou a terceiros muito menos à mesma empresa interessada” (CORTE IDH, 2012, p. 62). Por tais razões, tem-se a jurisprudência interamericana como um importante instrumento de fixação dos *standards* internacionais sobre o direito à consulta prévia, a qual não deixa dúvidas quanto à obrigação do Estado de consultar os povos e comunidades sempre que houver a intenção de implementar

---

<sup>81</sup> No original: “Al ser un proceso constante de diálogo, la consulta no sólo se circunscribe a las primeras etapas de un proyecto, sino que la obligación se materializa cuando exista un posible impacto a la vida tradicional indígena o tribal en cuestión”.

projetos de desenvolvimento ou exploração e aproveitamento de recursos presentes no território tradicional.

Nesse sentido, é possível inferir que, se não forem observados os parâmetros estabelecidos pela corte regional, os Estados poderão ser responsabilizados internacionalmente pela violação aos artigos 21 e 23 da CADH em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento.

### 3.2 A CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA NA AMÉRICA LATINA: ASPECTOS NORMATIVOS E JURISPRUDENCIAIS

Dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) de 2015 apontam a presença de mais de 800 povos indígenas no continente latino-americano, com uma população aproximada de 45 milhões de indivíduos (CEPAL, 2015, p. 6). Sob esse ponto de vista, a América Latina desponta como a região em que o direito à consulta prévia passou pelo maior desenvolvimento jurídico e político, sobretudo em face do avanço na proteção aos direitos dos grupos etnicamente diferenciados pelos sistemas legais de diversos países (OXFAM, 2015, p. 4). Além disso, a atuação dos tribunais tem contribuído significativamente para a aplicação das previsões do direito internacional, favorecendo uma perspectiva de maior efetividade de direitos.

Apesar disso, são inúmeros os relatos que apontam para a baixa aplicação do referido direito pelos governos da região, inclusive em países que se dispuseram a elaborar as chamadas “leis de consulta prévia”. Tendo isso em vista, o presente tópico se destina a apresentar os principais parâmetros normativos e jurisprudenciais que versam sobre a aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada no âmbito dos Estados<sup>82</sup>. Não obstante, não se pretende realizar um levantamento exaustivo da legislação e jurisprudência sobre o tema, mas apenas

---

<sup>82</sup> Deve-se ressaltar que o autor adota o entendimento de que a Convenção nº 169 da OIT é autoaplicável, de modo que a “legitimidade” a que se faz referência não exclui a obrigação dos Estados-Parte no tratado internacional de implementar o direito à consulta prévia, livre e informada independentemente de regulamentação específica na legislação interna. No mesmo sentido, La Rosa Calle (2012, p. 197) acentua: “argumentamos em mais de uma ocasião que, uma vez ratificada a Convenção 169 da OIT, somos confrontados com uma norma autoaplicável que, tendo entrado no sistema jurídico nacional, é aplicável perante as autoridades estatais”. No original: “*Hemos sostenido en más de una ocasión que una vez ratificado el Convenio 169 de la OIT, estamos ante una norma auto aplicable que al haber ingresado al ordenamiento jurídico interno es exigible ante las autoridades estatales*”.

trazer à luz as principais leis e decisões, assim como as críticas mais relevantes, com vista a obter uma compreensão ampliada sobre o contexto de aplicação do dever de consulta na América Latina.

Em seguida, será dada uma atenção especial ao seu desenvolvimento na conjuntura brasileira, na qual o conflito socioambiental envolvendo as comunidades quilombolas de Alcântara está inserido. Para tanto, serão elucidadas as principais iniciativas (legislativas e administrativas) sobre o tema no âmbito nacional. Além disso, será analisado o tratamento dado à norma pelos tribunais regionais e superiores, o que fornecerá uma leitura mais aproximada da realidade da aplicação do direito no Brasil. A partir dos dados coletados, será possível tecer considerações sobre a força institucional da consulta prévia no contexto latino-americano, objeto do tópico seguinte.

### 3.2.1 A adoção da consulta prévia nos países da América Latina

A ascensão dos constitucionalismos multicultural, pluralista e plurinacional<sup>83</sup> foram essenciais para a consolidação da proteção aos direitos dos povos e

---

<sup>83</sup> Fajardo (2011, p. 141, 142 e 149, tradução nossa) explica que “o primeiro ciclo de reformas constitucionais que pode ser colocado no horizonte do constitucionalismo pluralista ocorreu durante a década de 1980 (1982-1988) e é marcado pelo surgimento do multiculturalismo e de novas demandas indígenas. Nesse ciclo, as Constituições introduzem o conceito de diversidade cultural, o reconhecimento da configuração multicultural e multilíngue da sociedade, o direito - individual e coletivo - à identidade cultural e alguns direitos indígenas específicos. [...] O segundo ciclo de reformas, o constitucionalismo pluricultural, desenvolveu-se na década de 1990 (1989-2005). Nesse ciclo, as constituições afirmam o direito (individual e coletivo) à identidade e à diversidade cultural, já introduzido no primeiro ciclo, e desenvolvem ainda mais os conceitos de “nação multiétnica/multicultural” e “estado pluricultural”, qualificando a natureza da população e avançando em direção a uma redefinição do caráter do estado. [...] O terceiro ciclo de reformas dentro do horizonte pluralista é o constitucionalismo plurinacional. Ele é composto por dois processos constituintes, Bolívia (2006-2009) e Equador (2008), e ocorre no contexto da adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2006-2007)”. Original: “*El primer ciclo de reformas constitucionales que cabe ubicar en el horizonte del constitucionalismo pluralista se desarrolló durante los años ochenta del siglo XX (1982-1988) y está marcado por el surgimiento del multiculturalismo y por las nuevas demandas indígenas. En este ciclo, las Constituciones introducen el concepto de diversidad cultural, el reconocimiento de la configuración multicultural y multilingüe de la sociedad, el derecho –individual y colectivo– a la identidad cultural y algunos derechos indígenas específicos. [...] El segundo ciclo de reformas, el constitucionalismo pluricultural, se desarrolló en los años noventa (1989-2005). En este ciclo, las constituciones afirman el derecho (individual y colectivo) a la identidad y la diversidad cultural, ya introducido en el primer ciclo, y desarrollan además los conceptos de “nación multiétnica/multicultural” y de “Estado pluricultural”, calificando la naturaleza de la población y avanzando hacia una redefinición del carácter del Estado. [...] El tercer ciclo de reformas dentro del horizonte pluralista es el constitucionalismo plurinacional. Está conformado por dos procesos constituyentes, Bolivia (2006-2009) y Ecuador (2008), y se da en el contexto de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2006-2007)*”.

comunidades tradicionais na América Latina. Iniciando-se com a Constituição da Guatemala (1985) e seguida por diversos outros países – Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1993), Bolívia (1994), Argentina (1994), México (1994), Venezuela (1999) Equador (2008) e, novamente, Bolívia (2009) –, todas as constituições elaboradas nessa época reconhecem de alguma forma o direito à autodeterminação (GARAVITO, 2010, p. 18). Tais fenômenos contribuíram para uma maior legitimidade do direito à consulta prévia no contexto latino-americano, muito embora, na prática, sua implementação seja objeto de críticas.

Nesse contexto, destacam-se três constituições nas quais o direito de consulta encontra-se disciplinado: a Constituição da República Bolivariana da Venezuela<sup>84</sup> (1999), a Constituição da República do Equador<sup>85</sup> (2008) e a Nova Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia<sup>86</sup> (2009). De acordo com

---

<sup>84</sup> Dispõe o artigo 120 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela: “O uso dos recursos naturais em habitats indígenas pelo Estado deve ser feito sem prejudicar sua integridade cultural, social e econômica, e também está sujeito à informação e consulta prévia com as respectivas comunidades indígenas. Os benefícios deste uso pelos povos indígenas estão sujeitos a esta Constituição e à lei” (tradução nossa). No original: *“El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley”*.

<sup>85</sup> Dispõe o artigo 57.7 da Constituição da República do Equador: Art. 57.- Os seguintes direitos coletivos serão reconhecidos e garantidos às comunidades indígenas, comunidades, povos e nacionalidades, de acordo com a Constituição e os convênios, convenções, declarações e outros instrumentos internacionais de direitos humanos: [...] 7. Consulta prévia, livre e informada, dentro de um prazo razoável, sobre planos e programas de prospecção, exploração e comercialização de recursos não renováveis encontrados em suas terras que possam afetá-las ambiental ou culturalmente; participar dos benefícios que esses projetos trazem e receber compensação pelos danos sociais, culturais e ambientais que os causam. A consulta a ser realizada pelas autoridades competentes será obrigatória e oportuna” (tradução nossa). No original: *“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna”*.

<sup>86</sup> Dispõe o artigo 30.II.15 da Nova Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia: “Artigo 30. [...] II. No âmbito da unidade do Estado e de acordo com esta Constituição, as nações e povos indígenas camponeses nativos gozarão dos seguintes direitos: 15. ser consultado através de procedimentos apropriados e, em particular, através de suas instituições, sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-las. Neste contexto, o direito à consulta prévia obrigatória, realizada pelo Estado, de boa fé e de acordo, com respeito à exploração dos recursos naturais não renováveis no território que habitam, deve ser respeitado e garantido Artigo 30. I. Um povo e uma nação camponesa nativa indígena é qualquer coletividade humana que compartilha uma identidade cultural, língua, tradição histórica, instituições, territorialidade e visão de mundo, cuja existência é anterior à invasão colonial espanhola.” (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa). No original:

Fajardo (*in* SANTOS, 2010, pp. 13-14, tradução nossa), as duas últimas, mais recentes, partem de um modelo de pluralismo jurídico igualitário, que adota instituições plurinacionais e interculturais na direção de um projeto de descolonização. Contudo, a autora destaca que “no nível da implementação, direitos como consulta e participação [...] muitas vezes entram em conflito com a urgência de fazer novas leis para organizar o Estado”<sup>87</sup>.

Essa questão vem à tona ao se observar a dificuldade para adotar e implementar leis específicas sobre o direito à consulta prévia. No Peru, a Lei nº 29785, de 7 de setembro de 2011 (*“Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”*) foi criticada por diversas organizações, que chegaram a abandonar as tratativas (OXFAM, 2015, p. 9). Dentre as questões problemáticas, são citadas: i) a baixa participação das organizações nacionais representativas dos povos indígenas; ii) a inobservância aos princípios de flexibilidade e tempo razoável para a realização da consulta; iii) a presença de desequilíbrios no desenvolvimento da consulta; iv) a inobservância aos acordos alcançados na fase de diálogo; e v) a introdução de dispositivos, na lei, que não foram objeto de consulta (DELGADO-PUGLEY, 2013, p. 168).

Além disso, questiona-se o seu conteúdo, dentre outras razões, porque “não reconheceu de forma abrangente ‘o direito de consentimento’ (como na Declaração da ONU) e estabeleceu uma definição restritiva da categoria de ‘indígenas’ (mais limitada do que a Convenção 169)”<sup>88</sup> (ACUÑA, 2015, p. 9, tradução nossa). Por tais razões, a referida lei<sup>89</sup> foi objeto de ações perante a Corte Constitucional peruana<sup>90</sup>. Aliás, sobre a atuação do tribunal, La Rosa Calle (2012, p. 203) aponta o caráter

---

“Artículo 30. [...] II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: [...] 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”.

<sup>87</sup> No original, íntegra: “en el plano de la implementación, derechos como la consulta y la participación a todo nivel chocan frecuentemente con la urgencia de dar nuevas leyes para organizar el Estado”.

<sup>88</sup> No original: “it did not recognise comprehensively ‘the right of consent’ (as in the UN Declaration), and it did establish a restrictive definition of the category of ‘indigenous’ (more limited than the Convention 169)”.

<sup>89</sup> Regulamentada pelo Decreto Supremo nº 001-2012-MC.

<sup>90</sup> A título de exemplo, pode ser citada a Ação Popular formulada pela Associação Interétnica de Desenvolvimento da Selva Peruana (Aidesep) contra a Décima Quinta Disposição Complementar do Decreto Supremo N° 001-2012-MC e a Resolução Viceministerial N° 013-2016-VMI-MC.

muitas vezes contraditório de sua jurisprudência<sup>91</sup>, que ora reconhece o teor vinculante das disposições da OIT, e, noutras ocasiões, desconsidera sua relevância. É o caso da Sentença nº 27/2022 do Tribunal Constitucional, de 20 de janeiro de 2022, que declarou improcedente a demanda das comunidades Chila Chambilla e Chila Pucara sob o fundamento de que o direito à consulta prévia não possuía o caráter de direito fundamental.

Ainda assim, o Peru é regularmente lembrado por seu pioneirismo, sendo o primeiro país na América Latina a introduzir uma lei específica sobre consulta prévia a nível nacional. A Venezuela, por sua vez, regula o tema através do capítulo II do título I de sua “Lei Orgânica de Povos e Comunidades Indígenas”, publicada em 27 de dezembro de 2005. A normativa, além de assegurar a consulta prévia e informada (artigo 11), proíbe atividades que afetem séria ou irreparavelmente a integridade cultural, social, econômica, ambiental ou qualquer outra integridade dos povos indígenas seja realizada em seus territórios (artigo 12). Além disso, em seu artigo 17 proíbe taxativamente a execução de qualquer tipo de projeto em terras indígenas que não tenha sido previamente aprovado pelos povos ou comunidades indígenas envolvidos<sup>92</sup>.

Na Bolívia, o direito conquistado foi resultado de diversos protestos, que levaram à adoção da Lei nº 3058, de 17 de maio de 2005, a chamada Lei de Hidrocarbonetos (FLEMMER; SCHILLING-VACAFLOR, 2016, p. 176)<sup>93</sup>. Contudo,

---

<sup>91</sup> De acordo com o Tribunal Constitucional, “o direito à consulta prévia decorre da Convenção 169, que não lhe confere o direito o caráter de um direito fundamental, pelo que não se pode inferir que seja um direito desta dimensão, e muito menos que tenha um estatuto constitucional.” (PERU, 2022, p. 6, tradução nossa). No original: “*el derecho a la consulta previa emana del Convenio 169, el cual no le otorga el carácter de derecho fundamental, por lo que no puede inferirse que se trate de un derecho de tal dimensión y menos que tenga rango constitucional*”. A decisão é, no mínimo, contraditória, já que, consoante informa a OXFAM (2015, p. 4, tradução nossa), “o Tribunal Constitucional do Peru, [...], já reconheceu diversas vezes o caráter vinculativo da jurisprudência da Corte Interamericana e das decisões da OIT”. No original: “*The Constitutional Court of Peru, for its part, has repeatedly recognized the binding nature of the case law of the Inter-American Court and the decisions of the ILO*”.

<sup>92</sup> Na íntegra: “é proibida a execução de qualquer tipo de projeto no *habitat* e terras indígenas por qualquer pessoa física ou jurídica de natureza pública ou privada que não tenha sido previamente aprovada pelos povos ou comunidades indígenas envolvidos” (tradução nossa). No original: “*Queda prohibida la ejecución de cualquier tipo de proyecto en el hábitat y tierras indígenas por persona natural o jurídica de carácter público o privado que no hayan sido previamente aprobados por los pueblos o comunidades indígenas involucrados*”.

<sup>93</sup> O tema é tratado especificamente no título I do capítulo VII da referida lei, intitulado “*De los Derechos a la Consulta y Participación de los Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios*”. Dentre outras questões, a lei assegura que a consulta será obrigatória sempre que for pretendida a extração de hidrocarbonetos (artigo 114). Além disso, deverá ser conduzida pelo Estado, de boa-fé, e com a observância aos princípios da veracidade, informação, transparência e oportunidade (artigo 115).

mesmo após a constitucionalização do direito à consulta prévia, em 2009, subsistem conflitos em torno da sua aplicação. Nesse contexto, destaca-se a discussão sobre a Lei nº 222, de 10 de fevereiro de 2012 (*“Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré – TIPNIS”*), através da qual se pretendia lograr um acordo sobre a construção de uma rodovia no território indígena. O projeto foi objeto de novas mobilizações, que acentuavam a violação ao direito de consulta, os quais foram reprimidos violentamente pelas forças policiais (DELGADO-PUGLEY, 2013, p. 177).

Ainda, há países que estão passando por processos de transformação política e social, cujos resultados são imprevisíveis. É o exemplo do Chile, que decidiu através de plebiscito, realizado em 2020, elaborar uma nova Constituição. A Lei Maior até então vigente, de 1980, era uma das poucas da América Latina que não continha em seu texto qualquer disposição sobre direitos dos povos e comunidades tradicionais (OXFAM, 2015, p. 3). Inobstante isso, logo após a ratificação da Convenção nº 169, ocorrida em 15 de setembro de 2008, o governo se dispôs a regulamentar o direito de consulta, o fazendo através do Decreto nº 124, de 25 de setembro de 2009<sup>94</sup>. Todavia, de acordo com Silva (2017, p. 230) “o movimento indígena pede a revogação do decreto que atenta contra a consulta, ao ser identificada como uma proposta limitada e que reduz a aplicação da consulta prévia no Chile”.

---

Ainda, estabelece que, havendo um resultado negativo decorrente do processo de consulta, o Estado deverá instaurar um processo de conciliação, tendo por primado o interesse nacional (artigo 116).

<sup>94</sup> Não obstante, Tomaselli não poupa críticas ao Decreto nº 124/2009. De acordo com a autora (2013, p. 122, tradução nossa): “O que é ainda mais notável é que o mesmo decreto que regulamenta, em teoria, a consulta e a participação dos povos indígenas foi adotado sem consultá-los [...]. O decreto, além disso, procura codificar a consulta como expressão de opinião (artigo 2), apesar de toda a doutrina e jurisprudência internacional. Há muitos detalhes criticáveis, alguns dos quais são mais alarmantes que outros. Por exemplo, o artigo 16 deixa o julgamento de relevância para a administração estatal, ou seja, uma ampla discricção para decidir se deve ou não realizar consulta, anulando efetivamente o dever do governo e o direito dos povos indígenas à consulta. Em qualquer caso, o Decreto 124 permanece em vigor mesmo que não seja praticamente aplicado e esteja atualmente sob revisão [...]”. No original: “Lo que destaca más es que el mismo decreto que reglamenta, en teoría, la consulta y la participación de los pueblos indígenas se adoptó sin realizar consulta a los mismos. [...] El decreto, además, pretende codificar la consulta como la expresión de opinión (artículo 2), no obstante toda la doctrina y la jurisprudencia internacional. Hay muchos detalles criticables, de los cuales unos son más alarmantes que otros. Por ejemplo, el artículo 16 deja el juicio de pertinencia a la administración estatal, o sea, una amplia discrecionalidad para decidir si efectuar la consulta o incluso, anulando de hecho el deber del gobierno y el derecho de los pueblos indígenas a la consulta. De todos modos, el Decreto 124 sigue en vigor aunque no sea prácticamente aplicado y actualmente se encuentre bajo revisión [...]”.

<sup>95</sup> A normativa, no entanto, foi posteriormente substituída pelo Decreto nº 66, publicado em 4 de março de 2014.

Em que pese o exposto, a jurisprudência do Tribunal Constitucional chileno oferece importantes contribuições a respeito do direito à consulta prévia, livre e informada, como, por exemplo, a sentença Rol nº 309, de 4 de agosto de 2000, que afirmou o caráter autoaplicável dos artigos 6.1.a e 7.1 da Convenção nº 169 da OIT (TOMASELLI, 2013, p. 119). Aliás, o mesmo se aplica à Corte Constitucional da Colômbia, considerada um dos principais atores na garantia desse direito aos povos indígenas e comunidades afrodescendentes. Nesse sentido, Garavito e Díaz (s/d, p. 9, tradução nossa) apontam que:

Embora a Lei 70 já incluísse as obrigações de consulta para estes grupos, foi o Tribunal que solidificou e proporcionou às comunidades este direito. A Corte construiu uma jurisprudência que, em termos gerais, realizou dois exames. Por um lado, usou o direito à igualdade como mecanismo para equalizar as comunidades indígenas e afrodescendentes. Dado que as comunidades indígenas são explicitamente mencionadas na Convenção 169, a Corte considerou que seria uma violação do direito à igualdade não dar esse mesmo direito às comunidades afrodescendentes. Em segundo lugar, e com relação a isso, a Corte avaliou que as comunidades afrodescendentes preenchiam os critérios objetivos de comunidade tribal estabelecidos na Convenção 169<sup>96</sup>.

Ademais, “a Corte Constitucional (Sentenças T-769 de 2009, T-129 de 2011 e T-376 de 2012) [...] [considera que] a participação dos povos não se esgota na consulta, sendo necessária a obtenção do consentimento livre, informado e expresso como condição de procedência da medida” (SILVA, 2017, p. 230). Por sua relevância, o precedente é utilizado como instrumento de mobilização por povos e comunidades de todo o país, os quais buscam uma maior efetividade da norma e, assim, o direito de fazer as escolhas sobre o que é mais favorável ao seu desenvolvimento comunitário.

No que concerne às disposições de direito interno, Rodríguez (2017, pp. 56-57) recorda diversos atos legislativos e administrativos colombianos que dispõem

---

<sup>96</sup> No original: “Although Law 70 already included the obligations of consultation for these groups, it was the Court that solidified and provided the communities with this right. The Court constructed a jurisprudence that in general terms carried out two examinations. On the one hand, it used the right to equality as a mechanism to equalize indigenous and Afro-Descendant communities. Given that indigenous communities are explicitly mentioned in Convention 169, the Court found that it would be a violation of the right to equality not to give that same right to Afro-Descendant communities. Secondly, and relatedly, the Court assessed that Afro-Descendant communities met the objective criteria of tribal community found in Convention 169. With this assessment of compliance with these elements, the Court consequently granted the right of consultation to these communities”.

sobre a consulta prévia, tais como: o Decreto nº 1320 de 1998<sup>97</sup>, a Diretiva Presidencial Nº 01 de 2010<sup>98</sup> o Decreto-Lei nº 4633 de 2011<sup>99</sup>, o art. 46 do Código de Processo Administrativo e Conflitos Administrativos<sup>100</sup>, e a Diretiva Presidencial Nº 10 de 2013, que orienta a realização de consultas prévias. No entanto, mesmo com os avanços mencionados, são frequentes os relatos de coerção e violência, sobretudo em função da ação de grupos armados interessados nos projetos de desenvolvimento (GARAVITO, 2010, p. 37).

Já no caso da Argentina, verifica-se um vazio legal em relação à matéria, inexistindo uma legislação a nível nacional que regule o direito de consulta (ROSTI, 2016, p. 69). Inobstante isso, em 12 de maio de 2016 foi publicado o Decreto 672/2016, que determinou a criação do Conselho Consultivo e Participativo dos Povos Indígenas da República da Argentina. Dentre seus objetivos, constava: “propor um projeto de regulamentação do direito à consulta prévia, livre e informada”<sup>101</sup> (artigo 3º, a), o que demonstra, em certa medida, um interesse do governo em promover o direito de consulta. Ademais, em março de 2021 foi publicado um manual técnico com diretrizes sobre o processo de consulta<sup>102</sup>, o qual, todavia, ressalta que “nos casos em que não tenha sido possível chegar a acordo, o

<sup>97</sup> Regulamenta a consulta prévia com as comunidades indígenas e negras para a exploração de recursos naturais nos territórios tradicionais.

<sup>98</sup> Dentre outras coisas, indica as ações que requerem a garantia do direito e estabelece as formas pelas quais o processo de consulta prévia deve prosseguir.

<sup>99</sup> Estabelece medidas de assistência, cuidados, reparação integral e restituição dos direitos territoriais às vítimas e estabelece programas que requerem a consulta prévia.

<sup>100</sup> Na íntegra “ARTÍCULO 46. Consulta obligatoria. Cuando la Constitución o la ley exigen una consulta antes de la adopción de una decisión administrativa, tal consulta debe ser efectuada en los términos establecidos en los respectivos reglamentos, bajo pena de nulidad de la decisión adoptada” (tradução nossa). No original: *ARTÍCULO 46. Consulta obligatoria. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar*”.

<sup>101</sup> Na íntegra: “Artigo 3 - O CONSELHO CONSULTIVO E PARTICIPATIVO DAS PESSOAS INDÍGENAS DA REPÚBLICA ARGENTINA terá as seguintes funções: a) Promover a reforma da Lei Nº 23.302, adaptando-a às normas internacionais; propor um projeto de regulamento do direito à consulta prévia, livre e informada, em conformidade com as disposições da CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO DAS PESSOAS INDÍGENAS E DAS TRIBUTAÇÕES EM PAÍSES INDEPENDENTES, aprovada pela Lei Nº 24.071 e um projeto de regulamento da propriedade comunitária indígena [...]” (ARGENTINA, 2016, tradução nossa). No original: “Art. 3º - *El CONSEJO CONSULTIVO Y PARTICIPATIVO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA tendrá por funciones: a) Impulsar la reforma de la Ley Nº 23.302, adecuándola a los estándares internacionales; proponer un proyecto de reglamentación del derecho a la consulta previa, libre e informada, conforme a lo establecido por el CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, aprobado por la Ley Nº 24.071 y un proyecto de reglamentación de la propiedad comunitaria indígena*”.

<sup>102</sup> Para consultar o manual, acessar: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mayds\\_2021\\_-\\_salvaguadas\\_redd\\_pueblos\\_originarios\\_web\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mayds_2021_-_salvaguadas_redd_pueblos_originarios_web_0.pdf).

Estado poderá, de todas as maneiras, executar o programa, projeto ou medida [...]”<sup>103</sup> (MAYDS, 2021, p. 14, tradução nossa).

Em face do exposto, pode-se dizer que a implementação do direito em destaque é um projeto inacabado em diversos países da região, seja pela legislação insuficiente, pela baixa efetividade das leis e regulamentos já existentes, ou pela atuação contraditória do Poder Judiciário, que ora acolhe, ora denega o direito à consulta prévia. Evidentemente, as experiências arroladas não descrevem na totalidade a conjuntura de implementação do direito de consulta em todos os países da América Latina. Não obstante, oferece uma visão geral relevante sobre as dificuldades enfrentadas nos últimos anos, também presentes no contexto brasileiro, conforme será demonstrado a seguir.

### 3.2.2 O direito à consulta prévia, livre e informada na legislação brasileira

Como exposto anteriormente, a previsão constitucional da consulta prévia não é uma prática comum entre os países da região. Dentre os citados anteriormente, apenas Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) lograram inserir em suas leis fundacionais dispositivos sobre o tema. Inobstante isso, a grande maioria das constituições latino-americanas dissertam sobre questões relacionadas aos direitos de povos e comunidades tradicionais<sup>104</sup>, que, por sua vez, dialogam e se conectam com o direito em análise. Além disso, a maioria das Cortes Constitucionais têm reconhecido o caráter constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos que ingressam no ordenamento jurídico de seus países, conferindo às normas da Convenção nº 169 da OIT *status* equivalente ao das normas da Lei Maior (OXFAM, 2015, pp. 3-4).

---

<sup>103</sup> Na íntegra: “Por conseguinte, deve salientar-se que o Estado tem a obrigação de realizar processos de consulta prévia, que os acordos alcançados nesses processos são vinculativos para as partes envolvidas, e que nos casos em que não tenha sido possível chegar a acordo, o Estado poderá, de todas as maneiras, executar o programa, projeto ou medida, mas ao fazê-lo deverá ter em conta as observações feitas pelas comunidades indígenas e reparar os impactos” (tradução nossa). No original: “*Por lo tanto, cabe destacar que el Estado tiene la obligación de efectuar procesos de consulta previa, que los acuerdos logrados en dichos procesos son de cumplimiento obligatorio para las partes involucradas, y que en los casos en los que no ha sido posible llegar a un acuerdo, el Estado podrá, de todas maneras, ejecutar el programa, proyecto o medida, pero al hacerlo deberá tener en cuenta las observaciones efectuadas por las comunidades indígenas y reparar los impactos*”.

<sup>104</sup> Dentre os citados, apenas o Chile não dispõe sobre direitos de povos tradicionais. Contudo, atualmente o país encontra-se em processo de elaboração de uma nova Constituição.

No caso do Brasil, a Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, determina a consulta aos povos indígenas antes da implementação de qualquer projeto destinado ao aproveitamento dos recursos hídricos, à pesquisa e à lavra das riquezas minerais em terras indígenas (artigo 231 §3º)<sup>105</sup>. Contudo, a interpretação desse dispositivo não pode ser feita à revelia das demais normas presentes no art. 231 da Constituição Federal, que asseguram os direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, *caput*); a posse permanente e o usufruto exclusivo dos indígenas sobre essas áreas (art. 231, §2º); a inalienabilidade e indisponibilidade das terras indígenas (art. 231 §4º), e a vedação à remoção dos indígenas de suas terras (art. 231, §5º).

Ademais, a Carta Magna reconhece o direito das comunidades quilombolas à propriedade definitiva de suas terras (art. 68 do ADCT), conferindo-lhes direitos semelhantes aos dos povos indígenas<sup>106</sup>. Tal disposição foi regulamentada através do Decreto nº 4.887/2003, que dispôs sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por quilombolas. Embora sua constitucionalidade tenha sido questionada no STF<sup>107</sup>,

---

<sup>105</sup> Art. 231. [...] §3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

<sup>106</sup> A distinção exsurge em relação ao direito real das comunidades: enquanto os indígenas têm direito somente à posse, aos quilombolas é reconhecida a propriedade de suas terras. Nesse sentido, é importante asseverar que nenhum instrumento jurídico internacional confere respaldo a essa compreensão da Constituição brasileira, que apenas limita o exercício do direito de propriedade dos povos indígenas, regularmente assegurado pela Convenção nº 169 da OIT, segundo a qual: “dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. (art. 14).

<sup>107</sup> O Decreto nº 4.997/2003 foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, pela qual o antigo Partido da Frente Liberal (PFL) apontou diversas inconstitucionalidades, entre elas o critério de autoatribuição fixado no decreto para identificar os remanescentes dos quilombos e a caracterização das terras a serem reconhecidas a essas comunidades. No entanto, a ampla maioria dos ministros votou pela improcedência da ação, acompanhando o voto de divergência da Ministra Rosa Weber. Nesse sentido, esclarece a ementa: “EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, A, DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...] Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito repristinatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional. 4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado

consagrou-se o entendimento de que a propriedade constitui um “direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata”. Além disso, afirmou-se que a participação das comunidades quilombolas no processo demarcatório “positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas” (BRASIL, 2019, p. 5). Trata-se, pois, de um incipiente reconhecimento do direito à consulta prévia, inserido dentre as

---

de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República. 6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras. 7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a “consciência da própria identidade” como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo “quilombo” realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. 10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003. 11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º – a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 3239 DF, Relator: CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 08/02/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/02/2019).

medidas essenciais à correta efetivação do devido processo legal nos processos de titulação dos territórios tradicionais.

No âmbito da legislação infraconstitucional, destacam-se as disposições da “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais” (PNDSPCT), instituída através do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Dentre seus princípios, a normativa estabelece “a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses” (artigo 1º, X). Além disso, fixa como um de seus objetivos específicos “garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos” (art. 3º, IV). Por meio de uma interpretação conjunta de ambos os dispositivos, extrai-se a garantia do direito de consulta e participação dos grupos étnicos em todas as etapas do processo decisório de projetos, obras e empreendimentos que porventura venham a ser realizados em seus territórios.

Além do exposto, Silva (2017, pp. 225-226) aponta outras normativas infraconstitucionais que convergem para a aplicação das normas da Convenção nº 169 da OIT, sendo: i) o Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009, que dispõe sobre Educação Escolar Indígena e define sua organização em territórios etnoeducacionais<sup>108</sup>; ii) o Decreto nº 7.747 de 05 de junho de 2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), deliberando expressamente sobre a garantia da consulta prévia, livre e informada<sup>109</sup>; iii) o Decreto nº 8.593 de 17 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a

---

<sup>108</sup> Dispõe o art. 1º da Lei 6.861/2009: “Art. 1º A educação escolar indígena será organizada com a participação dos povos indígenas, observada a sua territorialidade e respeitando suas necessidades e especificidades”. Ademais, os §§ 3º e 4º do art. 7º da referida lei também deliberam sobre o tema, asseverando: “Art. 7º. Cada território etnoeducacional contará com plano de ação para a educação escolar indígena, nos termos do art. 8º, elaborado por comissão integrada por: [...] § 3º A comissão deverá submeter o plano de ação por ela elaborado à consulta das comunidades indígenas envolvidas. § 4º Será assegurado às instâncias de participação dos povos indígenas acesso às informações sobre a execução e resultados das ações previstas nos planos”.

<sup>109</sup> O art. 3º, XI, aponta como diretriz do PNGATI a “garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004”. Além disso, o art. 4º da normativa aponta como objetivo específico do PNGATI “realizar consulta aos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem diretamente povos e terras indígenas, nos termos de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente” (letra “f” do eixo II) e “realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente” (letra “a” do eixo III).

criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)<sup>110</sup>; iv) o Decreto nº 8.750 de 09 de maio de 2016, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNCPT)<sup>111</sup>; e v) o Decreto nº 261, de 22 de novembro de 2011, do estado do Pará, que dispõe sobre a Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos<sup>112</sup>.

Além dessas, destaca-se a Portaria nº 76, de 22 de maio de 2019, da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA), do Estado do Maranhão, que dispõe sobre a participação prévia de povos e comunidades tradicionais e de outros órgãos afins no âmbito do processo de licenciamento ambiental estadual. Posteriormente, foi também publicada a Portaria Conjunta Nº 01–SEDIHPOP/SEMA, de 13 de junho de 2022, a qual disciplina o procedimento administrativo para identificação da necessidade de realização de consulta livre, prévia e informada para a expedição de licenças ambientais e outras que possam afetar povos e comunidades tradicionais<sup>113</sup>.

A essas normativas, une-se o Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulgou a Convenção nº 169 da OIT<sup>114</sup>, tornando-a uma lei de observância

---

<sup>110</sup> A referida normativa é indicada em razão da função e composição do CNPI, que é o órgão colegiado de caráter consultivo responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas. A normativa prevê que, dentre seus integrantes, constarão representantes de povos e organizações indígenas, respeitando suas diversidades étnicas e culturais, assegurada a participação de: a) onze titulares da região Amazônica; b) nove titulares das regiões Nordeste e Leste; c) cinco titulares das regiões Sul e Sudeste; e d) três titulares da região Centro-Oeste (art. 4º §4º).

<sup>111</sup> Assim como o CNPI, o CNPCT prevê a participação de representantes dos povos indígenas na composição do órgão consultivo. Além deles, estabelece a participação de representantes de diversos outros segmentos, sendo: comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos; e a juventude de povos e comunidades tradicionais.

<sup>112</sup> A normativa assegura o acompanhamento e monitoramento das representações quilombolas acerca dos programas, planos, projetos e ações provenientes do Planos de Utilização Sustentável e Desenvolvimento Sócio-Econômico Ambiental (art. 10, VII).

<sup>113</sup> A Portaria Nº 01–SEDIHPOP/SEMA, de 13 de junho de 2022, estabelece, dentre outras coisas, que caberá à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) a expedição de resposta à SEMA, acerca da necessidade, ou não, de realização da consulta livre, prévia e informada dos povos afetados, mediante a verificação da existência de povos e comunidade tradicional, cadastrada no CECT, na área de influência do licenciamento ambiental pretendido (art. 3º, § único). Além disso, dispõe que “Os procedimentos de consulta livre, prévia e informada seguirão, sempre que possível, os protocolos autônomos comunitários existentes como instrumento jurídico válido à realização do direito à consulta livre, prévia e informada” (art. 5º §1º).

<sup>114</sup> O Decreto nº 5.051/2004 foi revogado através do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. No entanto, o último apenas consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal

obrigatória no âmbito interno. Ocorre que, à diferença de outros tribunais da América Latina, a Corte Constitucional brasileira não reconheceu o *status* constitucional a todos os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, mas apenas àquelas que obtiveram a aprovação de dois terços dos parlamentares do Congresso Nacional em duas sessões de cada casa legislativa (quórum qualificado) – o que não é o caso da normativa. Àqueles que, como a Convenção nº 169 da OIT, foram aprovados apenas pelo quórum simples de votação (cinquenta por cento mais um), foi conferido o *status* de norma supralegal, hierarquicamente superior às leis ordinárias, mas inferior às normas constitucionais<sup>115</sup>.

Apesar disso, é inequívoco que algumas suas disposições (dentre elas, as que tratam do direito à consulta prévia) tratam de direitos e garantias fundamentais, e, portanto, têm aplicação imediata, nos termos do art. 5º §1º da CF/88<sup>116</sup>. No mesmo sentido, La Rosa Calle (2012, p. 197) e Silva (2017, p. 279) defendem que a Convenção nº 169 da OIT é autoaplicável, ou seja, a partir do momento que ela ingressa no sistema jurídico nacional, torna-se imediatamente exigível perante as autoridades estatais. Em alguns casos, entende-se que a Convenção integra o conjunto de normas materialmente constitucionais que compõem o “bloco de constitucionalidade” do país, conforme se pronunciou o Tribunal Constitucional do Chile na Sentença Rol nº 309, de 4 de agosto de 2000 (TOMASELLI, 2013, p. 119).

Sendo assim, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o tratamento jurídico que vem sendo dado ao tema pela jurisprudência nacional, conforme segue.

### 3.2.3 A consulta prévia na perspectiva da jurisprudência nacional

Em que pese o amplo espectro de conflitos socioambientais, são poucas as decisões da Corte Constitucional brasileira relativas ao direito à consulta prévia, livre e informada. Além disso, nenhuma delas foi proferida em sede de controle

---

que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT, não havendo qualquer prejuízo à vigência das normas.

<sup>115</sup> Entendimento fixado pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP, finalizado em 3 de dezembro de 2008, a respeito do âmbito de incidência da norma constante no art. 5º §3º da CF/88.

<sup>116</sup> A afirmação baseia-se nos dispositivos do próprio texto constitucional, que assegura que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (art. 5º §2º, da CF/88), conferindo-lhes aplicação imediata (art. 5º §3º, da CF/88).

concentrado de constitucionalidade, carecendo de efeito vinculante. Não obstante, é possível identificar em sua jurisprudência importantes decisões que ora reconhecem, ora limitam o direito dos povos e comunidades tradicionais (sobretudo o direito de propriedade), influenciando, ainda que indiretamente, a aplicabilidade do direito de consulta prévia.

Como marco relevante, tem-se o julgamento da Petição nº 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol), julgado em 2009, pelo qual o STF impôs dezenove condicionantes ao exercício dos direitos territoriais dos povos indígenas<sup>117</sup>. A esse

---

<sup>117</sup> 1 - O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado sempre que houver como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6º, da Constituição Federal) o relevante interesse público da União na forma de Lei Complementar; 2 - O usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional; 3 - O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando aos índios participação nos resultados da lavra, na forma da lei. 4 - O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a fискаção, devendo se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira; 5 - O usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da Política de Defesa Nacional. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 6 - A atuação das Forças Armadas da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 7 - O usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação; 8 - O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade imediata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; 9 - O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai; 10 - O trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes; 11 - Deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai; 12 - O ingresso, trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; 13 - A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não; 14 - As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade jurídica; 15 - É vedada, nas terras indígenas, qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutas, assim como de atividade agropecuária extrativa; 16 - As terras sob ocupação e posse dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no artigo 49, XVI, e 231, parágrafo 3º, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos taxas ou contribuições sobre uns e outros; 17 - É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; 18 - Os direitos dos índios relacionados as suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis. 19 - É assegurada a efetiva participação dos entes federativos em todas as etapas do processo de demarcação.

respeito, Silva (2017, p. 216) aponta que “trata-se de uma interpretação restritiva da Constituição, pois o STF ignora o direito à consulta prévia, ao criar norma abstrata de conduta e apontar no sentido oposto do que dispõe a Convenção 169”. Considerando esse fato, o Ministro Relator dos Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão de julgamento, Luís Roberto Barroso, deliberou no sentido de afastar o efeito vinculante dessa decisão, aduzindo que as condicionantes fixadas no julgamento Raposa Serra do Sol não seriam aplicáveis a outras terras indígenas que porventura estivessem em situação semelhante.

Nesta decisão, o Relator deliberou também sobre temas correlacionados ao direito à consulta prévia. Embora tenham reconhecido que a consulta aos indígenas é um elemento central da Convenção nº 169 da OIT, afirmou que esse direito pode ser limitado em determinadas ocasiões, como no interesse da defesa nacional<sup>118</sup>. Nesse sentido, sustentou que “o planejamento das operações militares [em terras indígenas] não envolverá a necessidade de prévia consulta” (BRASIL, 2014, p. 27). Ademais, ratificou o entendimento fixado na condicionante de nº 9, aduzindo que a administração das áreas de preservação deve ser exercida exclusivamente por um órgão governamental (o Instituto Chico Mendes). Dessa forma, consolidou o entendimento a favor de uma interpretação restritiva ao direito de consulta e participação, relegando aos povos indígenas uma posição secundária na gestão de suas terras.

Apesar disso, é possível identificar na jurisprudência da Corte Constitucional algumas posições diametralmente opostas, que reconhecem a necessidade da consulta prévia, livre e informada aos povos afetados. No Recurso Extraordinário nº 1312132/RS, por exemplo, a Ministra Relatora, Cármen Lúcia, citando o voto do Ministro Luiz Fux ao referendar a medida cautelar na ADPF nº 709<sup>119</sup>, que forneceu

---

<sup>118</sup> STF - Pet: 3388 RR, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 23/10/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Acórdão Eletrônico DJe-023 Divulg. 03-02-2014 Public. 04-02-2014. Para consultar a íntegra da decisão, acessar: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/PET\\_3388\\_RR\\_1403611883217.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1673445964&Signature=yI58DN2v%2Bjhnoy3EkvmfR5LyRU%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/PET_3388_RR_1403611883217.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1673445964&Signature=yI58DN2v%2Bjhnoy3EkvmfR5LyRU%3D).

<sup>119</sup> “No plano do direito comparado, a Corte Constitucional da Colômbia já decidiu que a mera participação dos indígenas no processo de consulta prévia para a realização de políticas que impactam seu território é insuficiente, devendo a comunidade ser informada do projeto e dos seus efeitos, bem como ter a oportunidade de livremente convocar os seus membros e representantes para avaliar as vantagens e desvantagens, a fim de que possa ser efetivamente ouvida quanto às suas preocupações e à factibilidade do projeto. Nessas hipóteses, cabe às autoridades apresentar alternativas que permitam chegar a um acordo, tendo o entendimento atual evoluído para exigir o consentimento do povo afetado quando há risco à sua sobrevivência física ou cultural. (...) A Corte

uma ampla perspectiva de direito comparado e da jurisprudência interamericana sobre o tema, reconheceu a inobservância – e, por assim dizer, a violação – ao dever de consulta prévia no processo de instalação do Terminal Graneleiro da Babitonga, localizado na Ilha de São Francisco do Sul, no litoral norte do Estado de Santa Catarina, em área limítrofe à Terra Indígena Morro Alto e próximo à aldeia Yvy Dju/Reta.

Em sentido semelhante, deliberou o Relator do Recurso Extraordinário nº 1379751/PA, Ministro Alexandre de Moraes, ao analisar o caso referente ao processo de licenciamento ambiental da Usina Hidroelétrica (UHE) de Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará. Embora a construção da usina impactasse diretamente diversas comunidades indígenas, nenhuma medida de consulta prévia foi devidamente adotada pelo Estado. Inclusive, em 2011 a CIDH outorgou medidas cautelares em favor dos indígenas, solicitando a suspensão do processo de licenciamento do projeto. Nessa lógica, requereu que o Estado brasileiro adotasse diversas ações<sup>120</sup>, como, por exemplo, que nenhuma obra material de execução fosse implementada até que se realizasse a consulta prévia, livre e informada das comunidades indígenas.

Apesar do exposto, o licenciamento ambiental seguiu seu curso regular. No dia 1 de junho de 2011 foi concedida a Licença de Instalação nº 795/2011, e, em

---

Interamericana de Direitos Humanos também possui decisões importantes acerca da necessidade de respeitar as cosmovisões desses povos, de assegurar-lhes o acesso à justiça, garantir o direito à consulta prévia, livre e informada e de levar em consideração a relação diferenciada que possuem com a terra. Em diversos julgados, a Corte destacou que é indispensável que os Estados outorguem uma proteção efetiva que leve em conta as particularidades próprias dos povos indígenas, bem como suas características econômicas e sociais, assim como sua situação de especial vulnerabilidade, seu direito consuetudinário, seus valores, usos e costumes” (STF - RE: 1312132 RS 5010879-35.2015.4.04.7201, Relator: Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 02/03/2021, Data de Publicação: 23/03/2021). Para consultar a íntegra da decisão, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1183736401>.

<sup>120</sup> Na íntegra: “A CIDH solicitou ao Governo Brasileiro que suspenda imediatamente o processo de licenciamento do projeto da UHE de Belo Monte e impeça a realização de qualquer obra material de execução até que sejam observadas as seguintes condições mínimas: (1) realizar processos de consulta, em cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, no sentido de que a consulta seja prévia, livre, informativa, de boa fé, culturalmente adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo, em relação a cada uma das comunidades indígenas afetadas, beneficiárias das presentes medidas cautelares; (2) garantir, previamente a realização dos citados processos de consulta, para que a consulta seja informativa, que as comunidades indígenas beneficiárias tenham acesso a um Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto, em um formato acessível, incluindo a tradução aos idiomas indígenas respectivos; (3) adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingú, e para prevenir a disseminação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas cautelares como consequência da construção da hidroelétrica Belo Monte, tanto daquelas doenças derivadas do aumento populacional massivo na zona, como da exacerbação dos vetores de transmissão aquática de doenças como a malária”. Para consultar a decisão, acessar: <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>.

novembro de 2015, a Licença de Operação nº 1317/2015. Com isso, a UHE de Belo Monte operou parcialmente até novembro de 2019, quando, então, passou à plena operação. Tendo isso em vista, o Ministro Alexandre de Moraes, ao julgar o caso, asseverou que o texto do Decreto Legislativo nº 788/2005 autorizou a adoção de medidas para dar início à exploração da área indígena, sem que fosse realizada a consulta prévia, livre e informada, importando em uma violação aos direitos das comunidades indígenas afetadas<sup>121</sup>. Ademais, afirmou:

Destaque-se, também, que o dever de se ouvir previamente as comunidades indígenas afetadas não é, segundo a finalidade essencial da Constituição Federal, uma escuta meramente simbólica. Muito pelo contrário, essa oitiva deve ser efetiva e eficiente, de modo a possibilitar que os anseios e as necessidades dessa parte da população sejam atendidos com prioridade (BRASIL, 2022, p. 24).

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) também é possível localizar decisões de mérito sobre a matéria. No caso da Suspensão de Liminar Nº 1.745 - PA (2013/0107879-0), a União e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) se insurgiram contra a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que liminarmente determinou a suspensão do processo de licenciamento ambiental da usina hidroelétrica de São Luiz do Tapajós, no estado do Pará, até que fosse realizada a consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais que viriam a ser afetados pelo empreendimento.

Sobre essa questão, o Ministro Presidente do STJ à época, Felix Fisher, afirmou que a etapa de estudos preliminares não requer, necessariamente, a realização de consulta prévia aos povos afetados, pois, no seu entender, se destinam apenas a analisar viabilidade do empreendimento, não importando em um impacto direto às comunidades<sup>122</sup>. Não obstante, argumentou que para a execução da etapa de licenciamento ambiental do empreendimento o procedimento de consulta prévia é obrigatório, senão vejamos:

---

<sup>121</sup> STF - RE: 1379751 PA, Relator: Alexandre De Moraes, Data de Julgamento: 01/09/2022, Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-175 Divulg. 01/09/2022 Public. 02/09/2022. Para consultar a íntegra da decisão, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1630499346/inteiro-teor-1630499347>.

<sup>122</sup> STJ - SLS: 1745 PA 2013/0107879-0, Relator: Ministro Felix Fischer, Data de Julgamento: 18/04/2013. Data de Publicação: DJ 24/04/2013. Para consultar a íntegra da decisão, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/892295359/decisao-monocratica-892295385>.

O que não se mostra possível, no meu entender, é dar início à execução do empreendimento sem que as comunidades envolvidas se manifestem e componham o processo participativo com suas considerações a respeito de empreendimento que poderá afetá-las diretamente. Em outras palavras, não poderá o Poder Público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na Convenção nº 169 da OIT, em especial a realização de consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento (BRASIL, 2013, p. 8).

Outra ação que merece destaque é o pedido de Suspensão de Liminar nº 2.266/PA, formulado pela União visando ao sobrestamento dos efeitos das decisões proferidas pelo juízo federal da Vara Única da Subseção Judiciária de Itaituba/PA. Nesse caso, o juízo originário determinou liminarmente a paralisação dos Contratos de Concessão Florestal nº 03/2014 e 04/2014 (Unidades II e III), que tinham por objetivo regularizar a prática do manejo florestal sustentável voltado à exploração de produtos madeireiros e não madeireiros. O magistrado entendeu, na origem, que a concessão da exploração ambiental da área deveria, antes, observar a consulta prévia dos povos tradicionais afetados. O pedido de suspensão de liminar foi apreciado pela Ministra Presidente do STJ, Laurita Vaz, em 2017, que manteve a decisão impugnada<sup>123</sup>.

Noutro caso, objeto do Recurso Especial Nº 1975397/RS, o MPF se insurgiu contra o indeferimento de audiência de conciliação, requerida pelo órgão e pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), antes da reintegração de posse de terra ocupada por indígenas da etnia Kaingang, localizada dentro de terra indígena já demarcada. Nessa ocasião, o Ministro Relator, Herman Benjamin, sustentou que o indeferimento do pedido de audiência violava dispositivos de lei federal, qual seja, o Decreto 5.051/2004, que promulgou a Convenção nº 169 da OIT<sup>124</sup>. De acordo com o relator, “a Convenção 169 da OIT estabelece que os povos interessados sejam sempre consultados em relação à adoção de medidas que possam afetá-los, o que se enquadra perfeitamente na situação dos autos” (BRASIL, 2022, p. 6).

<sup>123</sup> A Ministra fundamentou sua decisão alegando que a demora não era lesiva à economia pública, assim como que a discussão acerca da legalidade do plano de manejo florestal e das conclusões do estudo antropológico complementar realizado pelo ICMBio (Nota Técnica 49/2016/GECOF/SFB/MMA e 53/2016/GECOF/SFB/MMA), não poderiam ser examinadas em sede de pedido de suspensão de liminar (STJ - SLS: 2266 PA 2017/0096735-0, Relator: Ministra Laurita Vaz, Data de Publicação: DJ 10/08/2017). Para consultar a íntegra da decisão, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/487098451>.

<sup>124</sup> STJ - REsp: 1975397 RS 2021/0372132-1, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Publicação: DJ 30/05/2022. Para consultar a íntegra da decisão, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1521472672/decisao-monocratica-1521472703>.

Nos tribunais regionais federais, a jurisprudência também não é uniforme, havendo decisões que ora favorecem, ora limitam a aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada. Dentre aquelas que contribuem para a sua consolidação, destaca-se o acórdão proferido pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em 27 de abril de 2021, nos autos do Agravo de Instrumento no Processo nº 003779-88.2021.4.04.0000. Nele, os desembargadores teceram importantes considerações sobre o tema, distinguindo o instituto da consulta prévia em relação ao procedimento de audiência pública, ambos essenciais ao processo de licenciamento ambiental<sup>125</sup>. Ademais, o acórdão traz importantes considerações sobre o direito ao consentimento, destacando:

O direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) recebeu proteção jurídica nacional com a ratificação da Convenção nº. 169/OIT, no dia 20 de junho de 2002, que entrou em vigor em 25 de julho de 2003. [...] A jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos reforçou a necessidade de os Estados realizarem processos de consulta especiais e diferenciados, com respeito à organização social de cada povo ou comunidade tradicional. No mesmo sentido, os tribunais brasileiros, em diversas oportunidades, reconheceram o direito à CCPLI em casos envolvendo povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais. [...] Trata-se de oportunidade para o diálogo intercultural influenciar a decisão de governo. Assim, não caberiam hipóteses de exclusão do direito à consulta sobre medidas que afetam os povos interessados, suas terras e seus direitos; nem de restrição por interesse público ou diminuição do escopo da consulta para mera negociação de mitigações e compensações<sup>126</sup>.

Com base no exposto, foi suspenso o contrato de concessão de Parcerias Ambientais Público-Privadas - BR - M1120, adjudicado à empresa CONSTRUCAP, até que fossem concluídos os processos de CCPLI, o estudo antropológico e a regularização fundiária da área quilombola que está sobreposta aos Parques Nacionais Aparados da Serra e Serra Geral. Trata-se, pois, de uma decisão que avança em relação às demais, uma vez que reconhece a importância da jurisprudência internacional e assegura não apenas a consulta, mas a necessidade

---

<sup>125</sup> Enquanto a consulta prévia tem o objetivo de possibilitar que os grupos tradicionais e minoritários exerçam influência na deliberação a ser tomada pelos órgãos oficiais, a audiência pública é realizada no intuito de informar à sociedade em geral e fomentar a sua participação quanto aos impactos ambientais, sendo uma obrigação decorrente do disposto no art. 225 da CF/88.

<sup>126</sup> TRF-4 - AG: 50037798820214040000 5003779-88.2021.4.04.0000, Relatora: Vânia Hack de Almeida, Terceira Turma. Data de Julgamento: 27/04/2021, Data de Publicação 29/04/2021. Para consultar a íntegra da ementa, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/1201151215>.

de obtenção do consentimento das comunidades quilombolas antes da implementação da medida administrativa.

No mesmo sentido, converge a decisão da Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000/PA, reconheceu a imprescindibilidade da consulta prévia, livre e informada antes da instalação de terminal portuário no estado do Pará. Ao caso, os desembargadores aplicaram as disposições da Convenção nº 169 da OIT, elencando os principais artigos que deliberam sobre o direito de consulta para, ao fim, reconhecer a manifesta irregularidade do empreendimento<sup>127</sup>. Com isso em vista, autorizaram a suspensão do licenciamento ambiental, a fim de evitar danos irreversíveis, de difícil ou incerta reparação às comunidades quilombolas e demais populações tradicionais que vivem na região.

No sentido inverso, contudo, tem-se o acórdão proferido pelo mesmo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em 20 de outubro de 2016, nos autos do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 0055938-24.2014.4.01.0000/MT<sup>128</sup>. Nessa ocasião, o tribunal alegou a possibilidade de “grave transtorno à ordem administrativa” e à “economia pública” para manter a decisão que denegou a consulta prévia aos povos indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká, afetados pela construção da usina hidrelétrica São Manoel no rio Teles Pires, entre os estados do Mato Grosso e Pará. Assim, nota-se que as divergências sobre a obrigatoriedade da consulta prévia ocorrem, inclusive, dentro de um mesmo tribunal, o que apenas revela a premente necessidade de uniformização da jurisprudência pelas instâncias superiores.

Apesar dos avanços identificados, nota-se que, grande parte, consistem em decisões monocráticas, ou, quando colegiadas, são proferidas pelos tribunais regionais federais. Assim sendo, não gozam da mesma estatura e reconhecimento que as decisões fixadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade<sup>129</sup>, o que termina por legitimar às diferentes interpretações do tema por magistrados das

---

<sup>127</sup> TRF-1 - AI: 00578508520164010000, Relator: Desembargador Federal Souza Prudente, Data de Julgamento: 02/05/2018, Quinta Turma, Data de Publicação: 15/05/2018. Para consultar a íntegra da ementa, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/882551096>.

<sup>128</sup> TRF-1 - SL: 00559382420144010000, Relator: Desembargador Federal Hilton Queiroz, Data de Julgamento: 20/10/2016, Corte Especial, Data de Publicação: 22/11/2016. Para consultar a íntegra da ementa, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/901651369>.

<sup>129</sup> As decisões fixadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade desfrutam de eficácia vinculante, devendo ser seguidas, obrigatoriamente, pelos demais órgãos do Judiciário e pelo Poder Executivo.

diferentes instâncias. Nada obstante, percebe-se que os entendimentos mais recentes da Corte Suprema brasileira têm evoluído em relação a precedentes anteriores, apontando para uma sintonia, ainda que incipiente, com o direito comparado e a jurisprudência da Corte IDH<sup>130</sup>.

### 3.3 A FORÇA INSTITUCIONAL DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA NA AMÉRICA LATINA: QUESTÕES PENDENTES

A partir do exposto, entende-se que o direito à consulta prévia encontra expressa previsão na legislação nacional e internacional, gozando de amplo respeito na doutrina e na jurisprudência. Nesse sentido, exsurge como uma norma de direitos humanos, desenvolvida com a intenção de estabelecer uma estrutura estável para a interação humana e reduzir as incertezas no contexto social, assim se enquadrando no conceito de “instituição” de North e Ostrom<sup>131</sup>. Ademais, apresenta as características de uma “instituição formal”, uma vez que integra “um conjunto de regras oficialmente sancionadas que estrutura o comportamento humano e as

---

<sup>130</sup> Importa mencionar que a Recomendação nº 123, de 07 de janeiro de 2022, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) expressamente recomendou a observância aos precedentes do tribunal interamericano nas decisões judiciais dos tribunais brasileiros. Nesse sentido, dispõe o artigo 1º: “Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário: I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas. II – a priorização do julgamento dos processos em tramitação relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em condenações envolvendo o Estado brasileiro e que estejam pendentes de cumprimento integral”.

<sup>131</sup> De acordo com North (1994, p. 13), “as instituições compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e código de conduta autoimpostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas. Em suma, constituem o arcabouço imposto pelo ser humano e seu relacionamento com os outros”. Por sua vez, Ostrom (1986, p. 5, tradução nossa), define “instituições” como sendo “o resultado de esforços implícitos ou explícitos de um conjunto de indivíduos para alcançar a ordem e a previsibilidade dentro de situações definidas: (1) criando posições; (2) declarando como os participantes entram ou saem das posições; (3) declarando quais ações os participantes nessas posições são exigidos, permitidos ou proibidos de adotar; e (4) declarando quais resultados os participantes são exigidos, permitidos ou proibidos de afetar”. No original: “the result of implicit or explicit efforts by a set of individuals to achieve order and predictability within defined situations by: (1) creating positions; (2) stating how participants enter or leave positions; (3) stating which actions participants in these positions are required, permitted, or forbidden to take; and (4) stating which outcome participants are required, permitted, or forbidden to affect”.

expectativas em torno de uma determinada atividade ou objetivo”<sup>132</sup>, assim como apontado por Brinks, Levitsky e Murillo<sup>133</sup> (2019, p. 8, tradução nossa).

Nesse sentido, diversos autores classificam a consulta prévia como uma instituição fraca<sup>134</sup>, devido à sua baixa aplicação pelos países da América Latina (SVAMPA, 2019; BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019; SCHILLING-VACAFLOR; FLEMMER, 2015). Trata-se de uma constatação social e política que, por outro lado, não se aprofunda sobre a compreensão dessa instituição na perspectiva dos povos e comunidades interessadas – o que, ao nosso ver, constitui uma dimensão de grande relevância para a aferição da efetividade do direito analisado. Por essa razão, ressaltamos que as conclusões apresentadas ao longo deste tópico buscam, apenas, fazer inferências sobre considerações relevantes de modo problemático e conjuntural (NÓBREGA, 2013, p. 83).

Com efeito, esse quadro se assemelha àquele relatado por organizações como a Oxfam (2015, p. 5), que aponta, dentre os principais desafios da região, a consolidação do direito à CCPLI a nível interno. No Brasil, tem-se a interpretação restritiva sobre o direito à consulta livre, prévia e informada como um dos principais obstáculos à garantia do direito à terra (CIDH, 2021, p. 34). Como fatores que contribuem para esse diagnóstico, a primeira organização destaca: a ausência de vontade política; a dependência das economias da extração de recursos naturais, e a ausência de uma fórmula aplicável a todos os casos, que incorpore procedimentos claros, acessíveis, mensuráveis e avaliáveis, em observância às particularidades de cada povo ou comunidade (OXFAM, 2015, p. 5).

Tendo isso em vista, o presente tópico tem por objetivo abordar a discussão sobre a efetividade dessa instituição, que, como dito outrora, apresenta os contornos de um projeto inacabado. Para tanto, adota-se como pressuposto a perspectiva de North (1994), para quem as instituições constituem as “regras do jogo”, e as

---

<sup>132</sup> No original: “a set of officially sanctioned rules that structures human behavior and expectations around a particular activity or goal”.

<sup>133</sup> Para esses autores, são características da instituição formal “(1) [a] especificação dos atores e suas funções; (2) [a] exigência, permissão ou proibição de determinados comportamentos; e (3) [a] definição das consequências do cumprimento ou não das demais regras” (BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019, p. 8, tradução nossa). Dessa forma, buscam simplificar a concepção de Ostrom (1986) (ver nota de rodapé nº 131) adaptado por Crawford e Ostrom (1995). No original: “[...] *defining a formal institution as a set of formal rules structuring human behavior and expectations around a statutory goal by (1) specifying actors and their roles; (2) requiring, permitting, or prohibiting certain behaviors; and (3) defining the consequences of complying or not complying with the remaining rules*”.

<sup>134</sup> De acordo com Levitsky e Murillo (2005, p. 273), podem ser consideradas “instituições fracas” aquelas que não são estáveis e nem aplicadas regularmente.

organizações, que de algum modo interferem (a favor ou contra) no processo de implementação das instituições, são os “jogadores”. Igualmente, tem-se como perspectiva a implementação de um sistema de governança policêntrico, tal e qual proposto por Ostrom (1999). De acordo com a autora, “em um sistema policêntrico, os usuários de cada recurso comum teriam autoridade para criar pelo menos algumas das regras relacionadas ao uso desse recurso específico”<sup>135</sup> (OSTROM, 1999, p. 528, tradução nossa).

A partir de uma análise institucional, será possível desvelar os principais desafios para a implementação do direito à consulta prévia, livre e informada, assim como conceber uma leitura mais aproximada acerca de sua legitimidade, eficácia e aplicação na América Latina. É o que segue.

### 3.3.1 *Por dentro do framework analítico: força e fragilidade das instituições*

A força institucional pode ser conceituada como “o grau em que as instituições são legítimas, eficazes e aplicadas”<sup>136</sup> (FALLETI; RIOFRANCOS, 2018, p. 91, tradução nossa). De acordo com Levitsky e Murillo (2009, p. 117), a força de uma instituição pode ser analisada sob duas dimensões: aplicação e estabilidade. A aplicação está relacionada ao cumprimento das regras pelos atores envolvidos, que pode se dar espontaneamente ou através da incidência de mecanismos de punição efetivos. A estabilidade, por sua vez, está atrelada à durabilidade da instituição, isto é, à sua sobrevivência à passagem do tempo e às mudanças nas condições sob as quais elas foram inicialmente criadas. Ambos os fatores são essenciais para analisar a força de uma instituição formal, que pode ser classificada em quatro categorias: i) instituição formal forte; ii) instituição formal fraca; iii) instituição formal estável (mas pouco aplicada); e iv) instituição formal instável (mas aplicada).

Os autores explicam que quando ambas as dimensões têm forte incidência, estar-se-á diante de uma instituição formal forte – estável e com alta aplicabilidade. Em sentido contrário, se a incidência de ambas as dimensões é baixa, pode-se dizer que se trata de uma instituição formal fraca, cuja efetividade é mínima. Todavia, há ainda a possibilidade de que a instituição seja estável, mas com baixa aplicação,

---

<sup>135</sup> No original: “In a polycentric system, the users of each common-pool resource would have authority to make at least some of the rules related to the use of that particular resource”.

<sup>136</sup> No original: “the degree to which institutions are legitimate, efficacious, and enforced”.

configurando o que os autores denominam de instituição formal estável (mas pouco aplicada); ou, em contraponto, que a instituição possua baixa estabilidade, mas com alta aplicação, formando as chamadas instituições formais instáveis (mas aplicadas) (LEVITSKY; MURILLO, 2009, p. 117-118).

**Tabela 2:** Classificação das instituições com base no grau de estabilidade e aplicação.

|              |       | Aplicação                                      |                                                     |
|--------------|-------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|              |       | Alta                                           | Baixa                                               |
| Estabilidade | Alta  | Instituições formais fortes                    | Instituições formais estáveis (mas pouco aplicadas) |
|              | Baixa | Instituições formais instáveis (mas aplicadas) | Instituições formais fracas                         |

**Fonte:** Steven Levitsky e Victoria Murillo (2009, p. 118, tradução nossa).

É certo que o grau de aplicação da consulta prévia varia entre os diversos países que compõem a América Latina. No entanto, pode-se dizer, em uma perspectiva geral, que as relações de poder, tal como estão postas, favorecem a limitação da participação dos povos afetados nos processos decisórios – e, portanto, o descumprimento da norma. Em situações do gênero, tem-se um acoplamento “muito frouxo” entre as regras formais e o comportamento real dos indivíduos (LEVITSKY; MURILLO, 2009, p. 119), o que invariavelmente conduz a um *déficit* de efetividade da instituição formal. Essa situação pode se dar por diversos fatores, como, por exemplo, em razão da divergência entre os objetivos reais dos atores políticos e aqueles declarados publicamente.

Nessas ocasiões, a instituição pode até ser estável, todavia, trata-se de uma “estabilidade baseada em uma expectativa compartilhada de que as regras não serão impostas”<sup>137</sup> (LEVITSKY; MURILLO, 2009, p. 120, tradução nossa). Isso

<sup>137</sup> Na íntegra: “As instituições formais podem ser tão amplamente vistas como “apropriadas” que os detentores do poder as adotam não em busca dos fins para os quais foram concebidas, mas em busca de legitimidade internacional ou doméstica - o fenômeno que os institucionalistas sociológicos chamam de isomorfismo (DiMaggio & Powell 1991, Meyer & Rowan 1991). Em sua forma extrema,

ocorre, muitas vezes, porque o Estado elabora leis e ratifica tratados internacionais com o intuito de alcançar objetivos meramente morais ou simbólicos, sem que, doutro lado, empreenda esforços no sentido de moldar o comportamento dos agentes. Noutros casos, no entanto, a inobservância às regras formais decorre da ausência de medidas eficazes de fiscalização (monitoramento e sanção) (LEVITSKY; MURILLO, 2009, p. 120-121). Nesse quadro, os “custos do cumprimento” passam a ser superiores aos “custos da violação” (FALLETI, 2020, p. 92), o que faz com que o direito em análise seja sopesado com outros interesses, e, muitas vezes, descartado.

É nesse contexto de fragilidade da instituição formal que práticas distintas daquelas previstas no direito dão origem às chamadas “instituições informais”, as quais Brinks (*in* HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 4, tradução nossa) define como sendo as “regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficialmente sancionados”<sup>138</sup>. Tais instituições informais não se confundem com instituições fracas: enquanto a força institucional está relacionada ao grau de efetividade da instituição, a formalidade ou informalidade está relacionada à existência de regras oficialmente sancionadas, ou não. Da mesma forma, não deve ser confundida com outros comportamentos padronizados, uma vez que, para ser considerada uma instituição informal, o comportamento deverá, necessariamente, responder a uma regra ou diretriz estabelecida, cuja violação gera algum tipo de influência externa<sup>139</sup> (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 7).

De acordo com Helmke e Levitsky (2006, pp. 13-17), as regras formais e informais podem interagir entre si de quatro formas distintas, considerando dois

---

tais instituições podem efetivamente servir como fachada, na medida em que os detentores do poder têm interesse em mantê-los nos livros, mas nenhum interesse em fazê-los valer. Estas instituições podem ser estáveis, mas a estabilidade é baseada na expectativa compartilhada de que as regras não serão aplicadas” (tradução nossa). No original: “*Formal institutions may be so widely viewed as “appropriate” that power holders adopt them not in pursuit of the ends for which they are designed, but rather in search of international or domestic legitimacy—the phenomenon that sociological institutionalists call isomorphism (DiMaggio & Powell 1991, Meyer & Rowan 1991). In their extreme form, such institutions may effectively serve as window dressing, in that power holders have an interest in keeping them on the books but no interest in enforcing them. These institutions may be stable, but stability is based on a shared expectation that the rules will not be enforced*”.

<sup>138</sup> No original: “*socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels*”.

<sup>139</sup> Nesse contexto, pode-se questionar se os distintos elementos da cultura de um povo não poderiam ser considerados um conjunto de instituições informais, questão que é enfrentada por Helmke e Levitsky (2006, pp. 7-8), segundo os quais, enquanto a cultura está adstrita à existência de “valores compartilhados”, as instituições informais são definidas em termos de “expectativas ou crenças compartilhadas”.

fatores principais: 1) o grau de efetividade da instituição formal e 2) o resultado alcançado pela instituição informal. Se a instituição formal é efetiva e o resultado obtido pela instituição informal converge com o resultado pretendido pela instituição formal, estamos diante de uma relação de complementariedade; no entanto, se o resultado obtido pela instituição informal diverge daquele pretendido pela instituição formal, a relação que se dá é de acomodação. Por outro lado, se a instituição formal é ineficaz, mas o resultado obtido pela instituição informal converge com o resultado pretendido pela instituição formal, haverá uma relação de substituição entre as instituições. Por outro lado, se o resultado obtido pela instituição informal diverge daquele pretendido pela instituição formal, a relação é de competição.

**Tabela 3:** Classificação da interação entre as instituições.

| <b>Resultado / Efetividade</b> | <b>Instituições Formais</b> |                   |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------------|
|                                | <b>Efetivas</b>             | <b>Inefetivas</b> |
| <b>Convergente</b>             | Complementariedade          | Substituição      |
| <b>Divergente</b>              | Acomodação                  | Competição        |

**Fonte:** Gretchen Helmky e Steven Levitsky (2006, p. 14, tradução nossa).

No âmbito da consulta prévia, podem ser identificadas algumas situações em que o *déficit* de efetividade conduz à formação de instituições informais, que ora convergem para o resultado pretendido pela instituição formal, ora divergem. Neste último caso, pode ser inserida a consulta sem o caráter prévio, realizada somente após a provocação dos órgãos oficiais de controle (notadamente o Poder Judiciário), que diverge da intenção pretendida pela instituição ao estabelecer que a consulta deverá ocorrer antes da implementação de qualquer projeto que possa afetar a vida ou destino dos povos e comunidades. Ao revés, pode ser identificada uma relação de convergência na elaboração de protocolos autônomos de CCPLI<sup>140</sup>, que gozam de legitimidade perante os destinatários da norma e têm sua aplicabilidade reconhecida por diversas organizações.

Assim sendo, a consulta prévia exsurge como uma ferramenta institucional de observância obrigatória, cujo objetivo é assegurar que as vozes dos povos afetados

<sup>140</sup> Ver tópico 3.2.

sejam ouvidas; que suas objeções sejam registradas, e que seus interesses sejam reconhecidos (ROJAS, 2021, p. 15). Por vezes, a baixa aplicação da instituição no contexto latino-americano conduz ao escalonamento de conflitos socioambientais, podendo se manifestar, inclusive, através de atos de violência. Nesse sentido, Schilling-Vacaflor e Flemmer (2015, p. 832, tradução nossa) apontam que a ausência de uma instituição percebida como legítima por parte das comunidades afetadas “causa suspeita, desconfiança e sentimentos de exclusão [...], criando potencialmente as condições para a desresponsabilização, descontentamento e/ou conflito grave (violento)”<sup>141</sup>.

Face à baixa aplicação da instituição, é comum a ocorrência de protestos (violentos ou não) e mobilizações dos atores sociais em favor do cumprimento da norma. Todavia, Falleti e Riofrancos (2018, p. 94) destacam que essas medidas são insuficientes para elevar o grau de aplicação da instituição formal. Noutro giro, apontam que, “para que a instituição participativa ganhe força institucional, os movimentos sociais devem ser incorporados politicamente e assim se tornarem participantes no processo de regulamentação e implementação da instituição”<sup>142</sup> (FALLETI; RIOFRANCOS, p. 94, tradução nossa). Em outra obra, Falleti (2020, p. 261) explica que, sem a dita incorporação política se estaria diante de uma instituição fraca, cujo resultado provável será uma sequência reativa de eventos questionando tanto o seu significado como a implementação.

Todavia, a incorporação política de movimentos sociais é uma tarefa complexa, que envolve, dentre variados fatores, a ocupação de cargos no âmbito da Administração Pública. Por assim dizer, tal medida encontra-se subordinada à vontade política do governante, que, por sua vez, se submete à ideologia política por ele partilhada, o que dificulta sua implementação. Diante disso, melhor razão assistiria à teoria de Schilling-Vacaflor e Flemmer (2015, pp. 813-814, tradução nossa), para quem a implementação efetiva de consultas prévias dependeria de três condições básicas: “(1) instituições estatais capazes de equilibrar de forma justa os

---

<sup>141</sup> Na íntegra: “A ausência de uma instituição percebida como legítima causará suspeita, desconfiança e sentimentos de exclusão por parte das comunidades consultadas, criando potencialmente as condições para a desresponsabilização, descontentamento e/ou conflito grave (violento)”. No original: “*The absence of an institution perceived as being legitimate will cause suspicion, distrust and feelings of exclusion on the part of the communities consulted, potentially creating the conditions for disempowerment, discontent and/or serious (violent) conflict*”.

<sup>142</sup> No original: “*For the participatory institution to gain institutional strength, social movements must be politically incorporated and thus become participants in the process of regulating and implementing the institution*”.

interesses de diversos grupos, (2) [a adoção de] medidas que reduzam assimetrias de poder dentro das consultas, e (3) processos conjuntos de tomadas de decisão com acordos vinculativos”<sup>143</sup>.

A concretização dessas ações favoreceria a implementação de um desenvolvimento participatório<sup>144</sup>, elevando o grau de estabilidade e aplicação da instituição. Ademais, seguramente essa relação resvalaria em outras esferas, como a econômica e a social, melhorando as condições de vida dos povos afetados (que, em regra, encontram-se na base da pirâmide social). Para tanto, todavia, os desafios são inúmeros, e incluem: as condições políticas e as estruturas de poder do país e das comunidades; os obstáculos legislativos; a oposição dos entes administrativos; a presença de impedimentos socioculturais, e as limitações do dia a dia, considerados, por exemplo, o isolamento e/ou dispersão dos povos e comunidades e a ausência de experiência com processos organizados de tomada de decisão (CONNELL, 1997, pp. 254-255).

Considerando o exposto, a seguir serão apresentados os principais desafios à implementação do direito à consulta prévia em alguns países da América Latina, trazendo à luz as principais questões pendentes que contribuem para a fragilidade dessa instituição na região.

### 3.3.2 *Considerações teóricas sobre a força institucional do direito à consulta prévia na América Latina*

Nos últimos anos a consulta prévia tem ganhado maior destaque nos cenários político e jurídico da América Latina, seja em razão de reformas constitucionais, decisões judiciais, novas leis, protocolos ou outros mecanismos. Contudo, é certo que essa instituição não conseguiu gerar os resultados esperados, havendo uma lacuna considerável entre o que estabelecem as regras do jogo e a implementação

<sup>143</sup> No original: “(1) state institutions capable of justly balancing the interests of diverse groups, (2) measures that reduce power asymmetries within consultations, and (3) joint decision-making processes with binding agreements”.

<sup>144</sup> Como destacado por Connell (1997, p. 251, tradução nossa), a participação deve ser encarada não apenas como uma metodologia, mas como um objetivo estratégico de desenvolvimento: “não é algo a ser acrescentado ou inserido num modelo de desenvolvimento. É um modelo alternativo que propõe tanto melhorar os padrões de vida das pessoas como dar-lhes uma medida de controle sobre as próprias normas”. No original: “it is not something to be added onto or inserted into a development model. It is an alternative model that proposes both to improve people’s standards of living and to give them a measure of control over the standards themselves”.

das medidas a elas correspondentes. Nesse contexto, destaca-se o fato de que seus conceitos seguem sendo contestados, mesmo que passados mais de trinta anos desde a aprovação da Convenção nº 169 da OIT (TOMASELLI; WRIGHT, 2019, p. 435). Por razões como essas, autores do Direito da Ciência Política caracterizam-na como uma instituição fraca, cuja estabilidade e aplicação é deficiente (LEVITSKY; MURILLO, 2005, p. 273).

Se, por um lado, os Estados questionam a exigibilidade da consulta prévia em algumas situações, opondo-se à necessidade de obtenção do consentimento, do outro, povos e comunidades se queixam da inobservância de diversas medidas que consideram essenciais. Nesse grupo, destacam-se as seguintes: a imposição de prazos curtos para deliberação; a ausência de oportunidades de participação efetiva; a falta de transparência nos processos de consulta; o modo de seleção de seus representantes; a ocultação de documentos; a prestação de falsas declarações; a falta de informação adequada e acessível; a falta de confiança mútua; a ocorrência de ameaças, que envolvem tanto à integridade física como a manutenção das consultas; a falta de uma perspectiva intercultural; e, em termos gerais, a falta de boa-fé (TOMASELLI; WRIGHT, 2019, pp. 438-439).

Nessa perspectiva, diversos estudos desvelam as falhas no processo de implementação da instituição entre os países da região. No Chile, por exemplo, Tomaselli (2013, p. 131) acentua que “a atitude das instituições chilenas e o quadro legislativo contraditório deixam muita incerteza, gerando confusão entre os órgãos administrativos e frustração entre as comunidades indígenas”<sup>145</sup> (TOMASELLI, 2013, p. 137, tradução nossa). Já no Peru, dados apontam que mesmo com a entrada em vigor da Lei nº 29785, de 7 de setembro de 2011 (Lei de Direito à Consulta Prévia aos Povos Indígenas ou Originários), inúmeras medidas legais e administrativas foram adotadas posteriormente sem a observância à consulta prévia (OXFAM, 2015, p. 21). Nesse contexto, há autores que enquadram a normativa em um quadro mais amplo de “instituições insignificantes”<sup>146</sup>, como apontado por Brinks *et al.* (2019, p. 14, tradução nossa):

---

<sup>145</sup> No original: “la actitud de las instituciones y el contradictorio marco legislativo chilenos dejan mucha incertidumbre, generando confusión en los órganos administrativos y frustración entre las comunidades indígenas”.

<sup>146</sup> De acordo com os autores, instituições insignificantes são aquelas formadas por regras formais sem ambição, que não modificam o *status quo* mesmo quando atingem o cumprimento perfeito (BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019, p. 11).

Algumas leis de “consulta prévia” na América Latina também podem ser caracterizadas como insignificantes. [...] Em princípio, tais leis deveriam dar às comunidades indígenas locais uma palavra sobre se tais projetos avançam ou não. Na prática, porém, as leis de consulta prévia no México, Peru, e noutros lugares, não incluíam qualquer disposição para que as comunidades indígenas “consultadas” pudessem efectivamente parar os projectos (Torres Wong 2018: 254). Como consequência, o resultado da consulta prévia é sempre o mesmo: os projetos seguem em frente. Isto levou alguns observadores a concluir que as leis de consulta prévia são, na realidade, insignificantes<sup>147</sup>.

Na Colômbia, uma das questões problemáticas diz respeito à certificação da presença de comunidades étnicas numa área de influência de um projeto. Isso porque, no país, a consulta deve ser requestada pela entidade privada interessada. Contudo, o processo de certificação se baseia, principalmente, nas informações disponíveis nos sistemas de informação das instituições estatais. Portanto, se esses dados estiverem desatualizados, as comunidades poderão tomar conhecimento de um projeto em curso somente após o seu início, comprometendo-se, assim, o caráter “prévio” da consulta<sup>148</sup> (OXFAM, 2015, p. 17). Além disso, a persistência de conflitos armados no território colombiano agrava o quadro de ameaça e intimidação dos povos afetados, limitando-lhes a livre capacidade de decisão (OXFAM, 2015, p. 28).

Ademais, no caso da Bolívia, Schilling-Vacaflor e Flemmer (2016, p. 179) apontam que a oportunidade dos povos consultados de participar substancialmente nas consultas prévias é limitada pelas assimetrias de poder e pela inadequação intercultural dos processos. Analisando as situações pesquisadas, as autoras apontam que, nos processos de consulta, o teor da informação prestada foi fortemente criticado, sobretudo por dois motivos: primeiro, porque as comunidades consultadas perceberam que os esclarecimentos prestados sobre os impactos socioambientais negativos esperados estavam muito aquém da realidade; segundo, porque a linguagem tecnicista empregada colidia frontalmente com o conhecimento

---

<sup>147</sup> No original: “Some “prior consultation” laws in Latin America may also be characterized as insignificant. [...] In principle, such laws should give local indigenous communities a say over whether or not such projects go forward. In practice, however, prior consultation laws in Mexico, Peru, and elsewhere included no provision for “consulted” indigenous communities to actually stop the projects (Torres Wong 2018: 254). As a result, the outcome of prior consultation is always the same: the projects go forward. This has led some observers to conclude that prior consultation laws are, in effect, insignificant”.

<sup>148</sup> Inobstante isso, Brinks *et al.* (2019, p. 15) destacam a Colômbia como um case de sucesso da consulta prévia, em que as comunidades conseguiram, junto à Corte Constitucional do país, obter o direito de, em determinadas situações, vetar projetos. Nessa perspectiva, ressaltam que mesmo uma intuição que é originalmente insignificante pode assumir um significado, a depender das circunstâncias.

e interpretação das realidades locais pelos membros das comunidades, dificultando a consulta “informada”.

Ainda sobre o país, aponta a Oxfam (2015, p. 26, tradução nossa):

Na Bolívia, dada a ausência de um mecanismo de consulta prévia para as medidas que afetam os povos indígenas, houve casos em que os processos de consulta ocorreram após a adoção de tais medidas. Um ponto a salientar é que a Lei dos Hidrocarbonetos estipula que a consulta deve ser realizada tanto antes da licitação, autorização, contratação, anúncio e aprovação das medidas, obras ou projetos de petróleo e gás, como à aprovação do EIA. Na prática, a consulta é aplicada apenas em segunda instância: embora a Bolívia tenha um corpo legislativo positivo, o facto de não o implementar restringe efetivamente a influência dos povos indígenas, limitando-a a questões ambientais e compensatórias<sup>149</sup>.

Os casos citados demonstram que, mesmo naqueles países que avançaram na implementação do direito à consulta prévia subsistem obstáculos significativos à sua aplicação e que invariavelmente conduzem a um quadro de fragilidade da instituição formal. De acordo com a classificação de Brinks *et al.* (2019, pp. 26-27), essa fragilidade institucional pode ser enquadrado em uma das seguintes categorias: 1) “insignificância” (“*insignificance*”)<sup>150</sup>; 2) “não-conformidade” (“*noncompliance*”), que se subdivide em a) “não-execução” (“*nonenforcement*”)<sup>151</sup>, b) “aplicação não-punitiva” (“*nonpunitive enforcement*”)<sup>152</sup>, e c) “fraca capacidade do Estado em relação à resistência da sociedade” (“*weak State capacity relative to societal resistance*”)<sup>153</sup>; e “instabilidade” (“*instability*”)<sup>154</sup>.

Embora Brinks *et al.* (2019) aponte a insignificância como o tipo de fragilidade institucional predominante entre as leis de consulta prévia da América Latina, entendemos que melhor razão assistiria em classificá-la como “não-conformidade”

<sup>149</sup> No original: “*In Bolivia, given the absence of a prior consultation mechanism for measures affecting indigenous peoples, there have been cases where consultation processes occurred after such measures were taken. One point to underscore is that the Hydrocarbons Law stipulates that consultation must be held both prior to the bidding, authorization, contracting, announcement, and approval of the oil and gas measures, works, or projects and to the approval of the EISs. In practice, consultation is applied only in the second instance: even though Bolivia has a positive body of law, the failure to implement it effectively curtails the influence of indigenous peoples, and limits it to environmental and compensatory matters*”.

<sup>150</sup> Quando a instituição não possui nenhuma ambição, e, mesmo aplicada, não acarreta em mudanças significativas nos comportamentos dos agentes.

<sup>151</sup> Quando prescrevem mudanças significativas de comportamento, mas o Estado se recusa a aplicá-las sistematicamente.

<sup>152</sup> Quando a regra é aplicada, mas as sanções são muito fracas.

<sup>153</sup> Quando os agentes se dispõem a aplicá-la, mas falta capacidade estatal ou cooperação societal para fazê-lo em larga escala.

<sup>154</sup> Quando as regras mudam rapidamente ou em direções contraditórias, dificultando a formação de expectativas estáveis sobre a instituição.

do tipo “não-execução”. Isso porque a intenção da instituição é promover mudanças significativas de comportamento, favorecendo a participação ativa das comunidades na adoção de medidas que afetam o seu território tradicional, tal e qual prevê a norma na maior parte das situações. No entanto, o grande desafio reside na sua implementação pelos Estados e na promoção de uma cultura política devidamente orientada, que estabeleça medidas eficazes de fiscalização (monitoramento e sanção).

Nessa perspectiva, tanto há situações em que a negligência na aplicação da lei é estratégica (“*forbearance*”<sup>155</sup>), como casos em que os funcionários do Estado aplicam a lei seletivamente, variando entre territórios ou entre diferentes grupos (“*selective enforcement*”<sup>156</sup>)<sup>157</sup>. Todavia, não consideramos que, no contexto atual, a consulta prévia possa ser considerada uma mera “instituição de vitrine” (“*window dressing institution*”)<sup>158</sup>, vez que, seja por provocação dos povos e comunidades afetados, pela ação do Poder Judiciário ou por pressão internacional, o reconhecimento da instituição pelo ordenamento jurídico dos Estados tem favorecido a elevação do seu grau de estabilidade (alta, ao nosso ver) e aplicação (ainda baixa, ao nosso ver) na América Latina<sup>159</sup>.

Não obstante, há casos em que esse quadro de fragilidade institucional tem conduzido a um desinteresse das comunidades pelos processos de consulta. Às vezes, rejeitam-no abertamente, sobretudo quando fica explícito que o objetivo pretendido é legitimar rapidamente um projeto que não oferece as garantias devidas (AGÜERO, 2019, p. 204). Sob esse prisma, assertiva é a crítica de Acuña (2015, p. 10, tradução nossa), para quem “todo o processo é concebido como um mecanismo para informar e convencer os povos indígenas de uma decisão já tomada pelo

---

<sup>155</sup> “Tolerância; negligência estratégica na aplicação da lei, geralmente motivada por incentivos políticos” (BRINKS *et al.*, 2019, p. 26, tradução nossa). No original: “*Forbearance; strategic neglect of enforcement, usually driven by political incentives*”.

<sup>156</sup> “Aplicação selectiva; os funcionários estatais variam a aplicação da lei entre territórios ou entre diferentes grupos sociais” (BRINKS *et al.*, 2019, p. 26, tradução nossa). No original: “*Selective enforcement; state officials vary in enforcement across territory or across different societal groups*”.

<sup>157</sup> Ambas as categorias (“*forbearance*” e “*selective enforcement*”) são exemplos de fragilidade institucional do tipo “não-execução”.

<sup>158</sup> De acordo com Brinks *et al.* (2019, p. 26), “*window dressing institutions*” são instituições que foram criadas sem a menor intenção de serem aplicadas na prática. Trata-se, também, de um exemplo de fragilidade institucional do tipo “não-execução”.

<sup>159</sup> Os três conceitos (“*forbearance*”, “*selective enforcement*” e “*window dressing institution*”) são utilizados por Brinks, Levitsky e Murillo (2019, p. 26) para explicar as situações em que instituições prescrevem mudanças de comportamento significativas, mas não aplicadas sistematicamente pelos Estados (“*nonenforcement*”).

Estado”<sup>160</sup>. Noutros casos, todavia, as comunidades buscam estratégias distintas, reconhecendo a aplicabilidade da instituição e buscando dar-lhe efetividade, seja através da judicialização dos processos de consulta, da elaboração de protocolos autônomos ou da convocação de protestos sociais.

Diante do exposto, não pairam dúvidas sobre a importância da implementação do direito à consulta prévia, que segue sendo uma questão chave no contexto latino-americano. A análise das diferentes experiências relatadas revela a impossibilidade de se propor uma fórmula única, ou mesmo uma fórmula “mais apropriada” aplicável às realidades distintas presentes nos diversos países da região (OXFAM, 2015, p. 9). Talvez por isso, muitos governos falharam em implementar leis específicas para regular os processos de consulta, o que inevitavelmente contribuiu para essa conjuntura mais ampla de fragilidade da instituição formal. Apesar disso, a consulta prévia segue sendo uma instituição relevante, amplamente reivindicada por povos e comunidades tradicionais da região – dentre elas, as comunidades quilombolas de Alcântara.

### 3.3.3 *A força institucional da consulta prévia no Brasil*

Dentre os países da América Latina, o Brasil é tido como o que menos avançou na regulação do direito de consulta prévia (OXFAM, 2015, p. 6). No ano de 2010, organizações indígenas e quilombolas, representadas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), denunciaram o Estado brasileiro à OIT pelo descumprimento sistemático do dever de consultar. Diante disso, em 27 de janeiro de 2012 foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar a proposta de regulamentação administrativa do direito de consulta. No entanto, a edição da Portaria nº 303/AGU<sup>161</sup>, de 16 de julho de 2012, inviabilizou por completo o diálogo com o movimento indígena, que se retirou dos trabalhos do GTI. Embora o grupo tenha prosseguido, e, ao final, elaborado uma proposta de regulamentação relativa às comunidades quilombolas, o projeto não seguiu adiante (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, pp. 14-15).

<sup>160</sup> No original: “the whole process is designed as a mechanism to inform and convince indigenous peoples of a decision already made by the state”.

<sup>161</sup> A Portaria nº 303, de 16 de julho de 2012, editada pela Advocacia Geral da União (AGU), incorporou todas as condicionantes fixadas no julgamento da Pet. 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol), estendendo-as às demais demarcações de terras indígenas em curso.

A partir de então, não se tem observado quaisquer iniciativas relevantes destinadas a regulamentar os processos de consulta. Ao contrário, o que se tem percebido é que, à diferença dos outros países da região, no Brasil, a instituição apresenta os contornos de uma mera “instituição de vitrine”<sup>162</sup> (LEVITSKY; MURILO, 2009, tradução nossa), ou seja, recepcionada sem qualquer intenção de ser aplicada na prática. Embora sua estabilidade *a priori* pareça elevada, sua aplicação é mínima, cumprindo os requisitos do que Brinks *et al.* (2019) denomina de instituição formal estável (mas pouco aplicada).

Nota-se que, desde a promulgação do Decreto nº 5.051/2004, a instituição não teve sua permanência no ordenamento jurídico seriamente ameaçada. Contudo, destacam-se dois momentos da história recente que destoam desse diagnóstico. O primeiro ocorreu durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), cuja atuação controversa<sup>163</sup> foi seriamente questionada pelo movimento indígena. Em razão das sucessivas denúncias de violação de direitos, em 2014 a presidente elaborou uma carta aberta aos povos indígenas, onde se comprometia, dentre outras coisas, a “avançar na regulamentação e aplicação do direito de consulta livre, prévia e informada, conforme a Convenção 169 da OIT”<sup>164</sup>. No entanto, esse compromisso nunca foi cumprido pela governante.

Acerca de sua atuação, Luís Donizete Benzi Grupioni, antropólogo vinculado à Rede de Cooperação Amazônica (RCA), avaliou:

Dilma rifou os direitos dos índios. Sua concepção atrasada de desenvolvimento e justiça social alimentou uma velha concepção de que índios e meio ambiente são entraves para o progresso e um problema para as grandes obras de infraestrutura. Pouco se fez para conter a violência contra os povos indígenas, que atingiu níveis de barbárie em certas regiões do país. Tratou o direito de consulta como mera formalidade burocrática e usou e abusou de entulho da época militar, ao lançar mão do instrumento de suspensão de liminar para consumir empreendimentos mal planejados em fatos consumados e não consultados (ISA, 2016).

Por sua vez, o segundo momento se dá com a eleição do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, em 2018, para o exercício do mandato presidencial entre os

<sup>162</sup> No original: “*window dressing institution*”.

<sup>163</sup> A título de exemplo, tem-se o caso da construção da UHE Belo Monte, em que, após a CIDH outorgar as medidas cautelares em favor das comunidades indígenas, a presidenta suspendeu a nomeação do embaixador do Brasil na OEA, assim como os pagamentos dos encargos para a organização (FOLHA DE S. PAULO, 2011).

<sup>164</sup> Para acessar a íntegra do documento, acessar: <https://pt.org.br/dilma-reafirma-compromisso-com-indigenas-em-carta-aberta/>.

anos de 2019 e 2022. Nesse contexto, não apenas a aplicação da consulta prévia, livre e informada ficou-se fragilizada, mas a própria estabilidade da instituição esteve ameaçada, uma vez que, conforme noticiado pela mídia, o governo federal cogitou denunciar a Convenção nº 169 da OIT, o que gerou uma ampla mobilização contrária de entidades indígenas, quilombolas e outras organizações (BRASIL DE FATO, 2021).

Inclusive, chegou-se a propor um projeto de decreto legislativo para este fim, o PDL nº 177/2021, de autoria do deputado Alceu Moreiro (MDB-RS). Contudo, contra essa iniciativa, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF divulgou uma Nota Técnica, através da qual afirmou que “a denúncia da Convenção 169 da OIT contradiz as determinações da Constituição brasileira e, como ato normativo estampado em decreto legislativo, incide em inconstitucionalidade material” (MPF, 2021, p. 2). Ao final, o PDL nº 177/2021 foi arquivado, tendo em vista o transcurso do prazo estipulado para a denúncia no plano internacional, que se esgotou em 5 de setembro de 2022.

Em que pese o exposto, há experiências que avançam no sentido de assegurar uma maior participação dos povos e comunidades tradicionais na elaboração de políticas a eles concernentes. É o exemplo da elaboração da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI), iniciada em 2008, que se deu a partir da instauração de um processo de consulta a povos indígenas de todas as regiões do país. No total, foram realizadas três reuniões prévias e cinco consultas regionais, envolvendo cerca de 1.250 indígenas pertencentes a 186 povos diferentes (FUNAI, 2012). Ao final, foi assinado o Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, que estabeleceu, dentre suas diretrizes, a garantia do direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, nos termos da Convenção nº 169 da OIT (art. 3º, XI).

Já no caso das comunidades quilombolas de Alcântara, constata-se a ausência de consulta prévia às comunidades em relação a quaisquer das etapas do processo decisório do AST entre Brasil e EUA (2019), tal e qual reafirmado pelos membros do grupo étnico em seu protocolo autônomo de CCPLI. Embora o documento requestasse a observância ao dever de consulta antes da aprovação do AST no Congresso Nacional, os legisladores deram seguimento ao projeto, conferindo-lhe regime de urgência e sem instaurar qualquer procedimento de escuta aos povos afetados. Aliás, nem mesmo o ingresso no Poder Judiciário (MS nº

36.662/2019, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, do STF) foi suficiente para obstar a continuidade do trâmite do AST, o que revela uma atuação seletiva das cortes nacionais, que em determinadas situações atribuem eficácia máxima à instituição e noutras a desconsideram.

Somente após o ingresso da Ação Popular nº 1016857-96.2020.4.01.3700, perante a 8ª Vara Federal Ambiental e Agrária de São Luís, contra os termos da Resolução nº 11, de 26 de março de 2020, do CDPEB/GSI, é que o Poder Judiciário nacional reconheceu a violação ao direito à consulta prévia, livre e informada das comunidades quilombolas. A normativa, que tratava da remoção e reassentamento compulsório das famílias afetadas pelo projeto de expansão do CLA, ignorava completamente as regras formais que caracterizam o direito à consulta prévia, desrespeitando, inclusive, as normas editadas pelas comunidades em seu protocolo autônomo de CCPLI, que explicitavam o modo, o lugar e em que condições deveriam ocorrer as consultas.

Contudo, à diferença de outras situações análogas, no caso Comunidades Quilombolas de Alcântara a pressão pela observância à consulta prévia obteve um parcial êxito, ensejando na revogação Resolução nº 11/2020 do CDPEB/GSI. Esse quadro se deu não apenas em função das obrigações impostas pelo Poder Judiciário, mas, sobretudo, pela atuação das diversas organizações que se insurgiram em defesa dos direitos das comunidades quilombolas, dentre as quais destacam a CIDH, que apresentou a denúncia do caso perante a Corte IDH, e a Comissão de Orçamento do Congresso dos EUA. Assim, pode-se inferir que tanto os “custos do cumprimento” como os “custos da violação” (FALLETI, 2020) se mostraram demasiadamente altos ao Estado brasileiro, dada a repercussão internacional do caso.

Isto posto, nota-se que o caso em destaque difere de outros, mais frequentes, em que a decisão judicial conduz à instauração do procedimento de consulta – o que não ocorreu no caso em análise –, ou, no sentido oposto, nada influi na condução projeto, que prossegue independentemente da violação. Inobstante isso, destaca-se que a revogação do ato normativo não impede que uma nova medida venha a ser editada, uma vez que o AST segue vigente. Tendo isso em vista, não é demais afirmar que subsiste o dever de consulta, ainda que não exercida em caráter prévio, uma vez que o acordo, além de deter o potencial de afetar o território das comunidades, afetará sobremaneira os usos, costumes e tradições compartilhados

na região, tal e qual demonstra a própria cartilha elaborada pelo Estado<sup>165</sup> (BRASIL, 2019).

De mais a mais, não há dúvidas que a consulta prévia se insere um quadro de fragilidade institucional no contexto brasileiro. Assim como em outros países da América Latina, os desafios para sua implementação vão além do seu descumprimento em casos específicos ou da elaboração de uma lei geral; perpassam, na verdade, por um verdadeiro entendimento dos agentes públicos sobre o alcance prático de uma consulta realizada de boa-fé (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p. 15). O caso das comunidades quilombolas de Alcântara bem demonstra a amplitude desse desafio, que se intensifica, ainda mais, diante do direito ao consentimento prévio, livre e informado, ao qual nos dedicaremos no capítulo que segue.

---

<sup>165</sup> A cartilha “Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos”, enviada aos deputados e senadores em 2019, aponta, dentre outras coisas, que “toda a região adjacente ao Centro Espacial de Alcântara será beneficiada pelo incremento imediato do desenvolvimento social e econômico o qual refletirá na geração de empregos, na criação de novas empresas e na ampliação do empreendedorismo e negócios de base local como restaurantes, hotéis, postos de gasolina, barbearias e o comércio/turismo/serviço como um todo” (BRASIL, 2019, p. 7).

#### **4 DA CONSULTA AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO: APLICAÇÃO NO CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA**

No capítulo anterior buscou-se realizar uma exposição do estado da arte do direito à consulta prévia, livre e informada na América Latina, e, em especial, no Brasil, permitindo, assim, compreender as principais questões relacionadas à sua implementação. Em continuação, o primeiro tópico do presente capítulo se dedicará, inicialmente, à análise da outra face do direito de participação, qual seja, o direito ao consentimento prévio, livre e informado. Nesse sentido, serão apresentadas as situações em que, segundo as normativas internacionais, o consentimento é obrigatório, assim como os fundamentos desse direito e suas principais implicações. Em seguida, será discutido o chamado “direito de veto”, que segue sendo objeto de amplas discussões na doutrina e na jurisprudência.

Destarte, o segundo tópico se destina a examinar a aplicabilidade dos protocolos autônomos de CCPLI. Através desses instrumentos, povos e comunidades tradicionais têm buscado estabelecer as condições sob as quais o procedimento de consulta prévia, livre e informada deverá ocorrer para que, eventualmente, se chegue ao consentimento. Nesse contexto, parte da doutrina tem considerado tais instrumentos como uma manifestação do direito consuetudinário desses grupos, o que enseja implicações específicas, sobre as quais nos deteremos adiante. Por sua vez, dentre os cerca de 90 povos e comunidades tradicionais que elaboraram protocolos autônomos de CCPLI no Brasil<sup>166</sup>, estão as comunidades quilombolas de Alcântara, cujo texto base do protocolo autônomo, de 2019, será objeto de importantes considerações.

No terceiro tópico, serão abordadas as violações ao direito à CCPLI no caso concreto. Inicialmente, será examinada a remoção e o reassentamento das comunidades quilombolas na década de 1980 à luz da normativa internacional vigente à época, qual seja, a Convenção nº 107 da OIT, verificando-se em que medida o Estado poderá ser responsabilizado pelos deslocamentos. Ato contínuo, será avaliada a responsabilidade internacional do Estado brasileiro perante a obrigação de consultar e/ou obter o consentimento prévio, livre e informado para a

---

<sup>166</sup> Dados colhidos até o mês de setembro de 2023 através do site do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (<https://observatorio.direitosocioambiental.org/>).

assinatura de acordos e a adoção de medidas relacionadas à expansão do CLA. Por fim, serão apresentadas algumas considerações sobre as expectativas e oportunidades desenhadas a partir da análise de mérito do caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”.

Nesse íterim, importa ressaltar que, para a elaboração do presente capítulo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com membros das comunidades quilombolas, conduzidas, majoritariamente, na cidade de Alcântara, no Maranhão<sup>167</sup>, no mês de abril de 2023. Tais entrevistas se mostraram essenciais para a compreensão da atual dinâmica do conflito socioambiental. Além disso, permitiram uma aproximação do autor com o objeto pesquisado, contribuindo para que houvesse um entendimento acerca do sentido e alcance do direito à CCPLI na perspectiva dos destinatários da norma. Trata-se de metodologia cada vez mais essencial no âmbito da pesquisa jurídica, a qual, neste caso, adotou a concepção pluralista do Direito como pressuposto de pesquisa.

#### 4.1 FUNDAMENTO, CONTEÚDO E EXTENSÃO DO DIREITO AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO

Apesar de sua construção contemporânea em tratados e convenções internacionais mais recentes, o direito ao consentimento prévio, livre e informado encontra fundamento em tratados muito mais remotos, como aqueles firmados entre povos indígenas e outras entidades nos séculos passados. Podem ser citados, por exemplo, o Tratado nº 6 entre a Nação Cree e outras Nações com a Coroa Britânica (parágrafo terceiro<sup>168</sup>), de 1876, e o Tratado de Fort Laramie (também chamado de

<sup>167</sup> Apenas a entrevista com Danilo Serejo foi realizada em outra cidade (San José, Costa Rica) e em outro mês, o que ocorreu devido à indisponibilidade de agenda do entrevistado no período em que foram realizadas as entrevistas em Alcântara - MA.

<sup>168</sup> “E visto que os mencionados indígenas foram notificados e informados pelos Comissários de Sua Majestade que é desejo de Sua Majestade abrir para colonização, imigração e outros fins que a Sua Majestade julgar adequados, uma região de território delimitada e descrita como a seguir mencionado, e obter o consentimento dos seus súditos indígenas que habitam a mencionada região, e fazer um tratado e acordo com eles, de modo que haja paz e boa vontade entre eles e Sua Majestade, e para que saibam e tenham a garantia do que podem contar e receber da generosidade e benevolência de Sua Majestade” (tradução nossa). Original: *“And whereas the said Indians have been notified and informed by Her Majesty's said Commissioners that it is the desire of Her Majesty to open up for settlement, immigration and such other purposes as to Her Majesty may seem meet, a tract of country bounded and described as hereinafter mentioned, and to obtain the consent thereto of Her Indian subjects inhabiting the said tract, and to make a treaty and arrange with them, so that there may be peace and good will between them and Her Majesty, and that they may know and be assured of what allowance they are to count upon and receive from Her Majesty's bounty and benevolence”*.

Tratado Sioux), entre os Estados Unidos e os estados Oceti Sakowin (art. 16<sup>169</sup>), de 1868 (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 2). Pode-se dizer que, nessas ocasiões, os Estados Nacionais já reconheciam a soberania dos povos indígenas sobre os seus territórios, e, portanto, o direito desses povos à autodeterminação, seja direta ou indiretamente<sup>170</sup>.

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, reconhece-se a importância do princípio da autodeterminação, que passa a ser considerado um dos propósitos das Nações Unidas (art. 1.2)<sup>171</sup>. Depois, outros instrumentos de direitos humanos reafirmam sua relevância para o direito internacional, tais como o PIDCP e o PIDESC, conforme explicitado no item 3.1.2. No entanto, é a partir da elaboração da Convenção nº 169 da OIT, em 1989, que se reconhece formalmente (ainda que de forma implícita<sup>172</sup>), a aplicação desse princípio-regra aos povos e comunidades

---

<sup>169</sup> “Os Estados Unidos concordam e estipulam por meio deste que o país ao norte do Rio North Platte e a leste dos cumes das Montanhas Big Horn serão considerados como território indígena não cedido, e também estipulam e concordam que nenhuma pessoa branca ou pessoas brancas serão autorizadas a estabelecer residência ou ocupar qualquer parte do mesmo; ou passar pelo mesmo sem o consentimento dos povos indígenas, primeiro obtido; e é adicionalmente acordado pelos Estados Unidos que, dentro de noventa dias após a conclusão da paz com todas as bandas da Nação Sioux, os postos militares atualmente estabelecidos no território mencionado neste artigo serão abandonados, e que a estrada que leva a eles e por eles às localidades no Território de Montana será fechada” (tradução nossa). Original: “*The United States hereby agrees and stipulates that the country north of the North Platte River and east of the summits of the Big Horn Mountains shall be held and considered to be unceded Indian territory, and also stipulates and agrees that no white person or persons shall be permitted to settle upon or occupy any portion of the same; or without the consent of the Indians first had and obtained, to pass through the same; and it is further agreed by the United States that within ninety days after the conclusion of peace with all the bands of the Sioux Nation, the military posts now established in the territory in this article named shall be abandoned, and that the road leading to them and by them to the settlements in the Territory of Montana shall be closed*”.

<sup>170</sup> Sobre essa relação, Doyle sustenta que “o fato de o requisito do CLPI estar fundamentado no direito imemorial dos povos indígenas à soberania e ao domínio de seus territórios e ser parte integrante da afirmação histórica do título do território de acordo com o direito internacional atesta seu papel indispensável na busca da autodeterminação indígena” (DOYLE, 2015, p. 15-16, tradução nossa). Original: “*The fact that the requirement for FPIC is grounded in the time immemorial right of indigenous peoples to sovereignty and dominion over their territories, and is integral to the historical assertion of title to territory under international law, testifies to its indispensable role in the pursuit of indigenous selfdetermination*”.

<sup>171</sup> Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, destacou-se a importância do princípio da autodeterminação para o fortalecimento da paz mundial (art. 1.2), assim como para a estabilidade, bem-estar, e para a promoção de relações pacíficas e amistosas entre as Nações (art. 55).

<sup>172</sup> De acordo com Silva (2017, p. 145), “verifica-se que, ainda que os termos ‘autodeterminação’ e ‘livre determinação’ não apareçam expressamente no texto, o seu conteúdo encontra-se preenchido, o que pode ser observado da leitura dos artigos 2º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 15, 16, 17, 27 e 32 [da Convenção nº 169 da OIT]”.

tradicionais<sup>173</sup>, assim contribuindo para que, no mesmo instrumento, fosse afirmado o direito desses grupos ao consentimento prévio, livre e informado<sup>174</sup>.

Nesse sentido, tanto a Convenção nº 169 da OIT, de 1989, como instrumentos internacionais posteriores trataram de especificar o conteúdo e extensão do direito ao consentimento prévio, livre e informado, em especial a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2016. Em suas disposições, ambas as Declarações afirmam que os povos indígenas (e, por consequência, os demais povos e comunidades tradicionais) possuem o direito de determinar livremente sua condição política e buscar seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural<sup>175</sup>. Trata-se de uma expressão do direito à autodeterminação e que, por sua vez, justifica o exercício do direito ao consentimento prévio, livre e informado.

Sem embargo, é necessário ressaltar que, dentro de uma estrutura de direitos humanos, o direito em análise não contempla o consentimento como um simples “sim” a uma decisão predeterminada. Antes, considera que “uma proposta só pode ser admissível se atender aos três critérios de ter sido livre, prévio e informado e for evidenciado por uma declaração expressa de concordância”<sup>176</sup> (NAÇÕES UNIDAS,

---

<sup>173</sup> Silva (2017, p. 145) explica que múltiplos debates nos trabalhos preparatórios da Convenção nº 169 da OIT fez com que a definição exata do termo livre determinação fosse deixada a cargo de órgãos políticos mais elevados das Nações Unidas, o que veio de fato viria a acontecer quase duas décadas depois.

<sup>174</sup> Como destacado pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (2018, p. 2, tradução nossa), “o direito à autodeterminação é o direito humano fundamental que fundamenta o consentimento livre, prévio e informado e inclui aspectos internos e externos”. Original: “*El derecho a la libre determinación es el derecho humano fundamental en que se basa el consentimiento libre, previo e informado e incluye aspectos internos y externos*”.

<sup>175</sup> Vale ressaltar que, apesar da redação semelhante acerca desse direito, tais Declarações fundamentam-no em expressões distintas. Enquanto a Declaração das Nações Unidas opta pelo termo “autodeterminação” (art. 3), a Declaração Americana utiliza o termo “livre-determinação” (art. III), em ambos os casos, para expressar o fundamento do direito dos povos indígenas a determinar livremente sua condição política e buscar seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Sobre essa dicotomia entre as expressões, Silva (2017, p. 145) assevera: “a liberdade de determinar-se enquanto povo, definindo os caminhos e o futuro de sua existência deve ser reconhecida e respeitada externamente (aqui utilizamos a terminologia livre determinação). Enquanto o termo autodeterminação reflete 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”. Ou seja, enquanto a “autodeterminação” reflete o exercício da autonomia interna, a “livre-determinação” se refere ao exercício da autonomia externamente. Ao nosso ver, no entanto, ambas as expressões são convergentes, afirmando o direito dos povos indígenas e tradicionais ao direito ao consentimento prévio, livre e informado.

<sup>176</sup> Original, íntegra: “*El principio de consentimiento libre, previo e informado, al originarse en un marco de derechos humanos, no contempla el consentimiento como un simple sí a una decisión predeterminada (A/HRC/24/41, párr. 30). Esto significa que únicamente puede admitirse el*

2018, p. 8, tradução nossa). Aliás, sobre esses critérios, leciona Barelli (2012, p. 3, tradução nossa):

Em primeiro lugar, 'livre' deve implicar ausência de coerção, intimidação ou manipulação. Em segundo lugar, 'prévio' deve significar que o consentimento deve ser buscado suficientemente antes de qualquer autorização ou início das atividades, e que os agentes relevantes devem garantir tempo suficiente para que os processos de consulta/consenso indígenas ocorram. Em terceiro lugar, 'informado' implica que os povos indígenas devem receber informações satisfatórias em relação a certas áreas-chave, incluindo a natureza, tamanho, ritmo, reversibilidade e alcance do projeto proposto, os motivos para o seu lançamento, a sua duração e uma avaliação preliminar do seu impacto econômico, social, cultural e ambiental. Crucialmente, essas informações devem ser precisas e apresentadas em uma forma acessível, o que significa que os povos indígenas devem compreender completamente a linguagem utilizada. Por fim, 'consentimento' deve ser entendido como um processo no qual consulta e participação representam os pilares centrais. Enquanto a consulta deve ser realizada de boa-fé, a participação plena e equitativa dos povos indígenas deve ser garantida. Os povos indígenas também devem ter igual acesso a recursos financeiros, humanos e materiais para se envolverem construtivamente nesta discussão. Além disso, eles devem poder participar por meio de representantes livremente escolhidos por eles e de acordo com suas tradições<sup>177</sup>.

Por suas características, nota-se a íntima relação do direito ao consentimento com a consulta prévia, livre e informada. Como já observado no capítulo 2, os comandos normativos que afirmam o direito de consulta abordam expressamente o “objetivo de se chegar a um acordo ou obter o consentimento”, ou seja, estabelecem “que o Estado deve buscar que a comunidade consultada concorde com a medida” (PONTES JR.; OLIVEIRA, 2015, p. 107). Assim, verifica-se uma relação de complementariedade entre ambos os direitos, que também está presente quando

---

*consentimiento a una propuesta cuando cumpla los tres criterios de haber sido libre, previo e informado y ello quede de manifiesto en una declaración expresa de acuerdo”.*

<sup>177</sup> Original: “Firstly, ‘free’ should imply no coercion, intimidation or manipulation. Secondly, ‘prior’ should imply that consent must be sought sufficiently in advance of any authorization or commencement of activities, and that the relevant agents should guarantee enough time for the indigenous consultation/consensus processes to take place. Thirdly, ‘informed’ implies that indigenous peoples should receive satisfactory information in relation to certain key areas, including the nature, size, pace, reversibility and scope of the proposed project, the reasons for launching it, its duration, and a preliminary assessment of its economic, social, cultural and environmental impact. Crucially, this information should be accurate and in a form that is accessible, meaning that indigenous peoples should fully understand the language used. Finally, ‘consent’ should be intended as a process of which consultation and participation represent the central pillars. While consultation should be undertaken in good faith, full and equitable participation of indigenous peoples should be guaranteed. Indigenous peoples should also have equal access to financial, human and material resources in order to engage constructively in this discussion. Moreover, they should be able to participate through their own freely chosen representatives and according to their customs”.

consentimento é tratado como requisito<sup>178</sup>. A diferença, no entanto, reside no fato de que, nesse caso, a consulta é entendida como o instrumento que torna possível o exercício do direito ao consentimento.

Assim, antes de passar ao procedimento pelo qual deverá o direito ao consentimento deverá ser implementado, se faz necessário compreender as situações específicas que, segundo a doutrina, legislação e jurisprudencial internacional, a obtenção do consentimento prévio, livre e informado é uma exigência, ao que nos dedicaremos em seguida. Adiante, será abordada a relação do direito ao consentimento com outros direitos que, ao nosso ver, lhe servem de fundamento, em especial, os direitos à autodeterminação, à propriedade, à cultura e ao desenvolvimento próprio. Finalmente, serão apresentadas as principais discussões sobre o chamado “direito de veto”, que, por vezes, é suscitado pelos Estados Nacionais como um obstáculo ao reconhecimento do direito à CCPLI dos povos e comunidades tradicionais.

#### *4.1.1 O direito ao consentimento prévio, livre e informado no direito internacional*

A Convenção nº 169 da OIT tratou de, implicitamente, afirmar o direito à autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais, reconhecendo que, por possuírem uma organização social etnicamente diferenciada, possuem o direito de perseguir suas próprias prioridades e aspirações em seus processos de desenvolvimento. Nessa lógica, estabeleceu que “as consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas” (art. 6.2). Através desse dispositivo, determinou que toda consulta prévia, livre e informada deve, necessariamente, ter

---

<sup>178</sup> Sobre o consentimento como finalidade ou requisito, leciona Fajardo (2009, p. 385, tradução nossa): “Aquí é importante distinguir o consentimento como a “finalidade” de um processo de consulta do consentimento como um “requisito” para que o Estado tome uma decisão. O consentimento como finalidade do processo de consulta significa que o Estado deve organizar os procedimentos de forma a buscar ativamente o consentimento ou acordo. No entanto, mesmo que esses procedimentos sejam conduzidos de boa fé e o consentimento ou acordo não seja alcançado, a consulta ainda é válida, e o Estado tem a autorização para tomar uma decisão”. Original: “Aquí cabe distinguir el consentimiento como la “finalidad” de un proceso de consulta, del consentimiento como “requisito” para que el Estado tome una decisión. El consentimiento como finalidad del proceso de consulta significa que el Estado debe organizar los procedimientos de tal modo que estén orientados al logro del consentimiento o acuerdo. Sin embargo, si aún instaurados dichos procedimientos de buena fe, no se logra dicho consentimiento o acuerdo, la consulta sigue siendo válida y el Estado está facultado a tomar una decisión”.

como fim precípua a obtenção do consentimento junto ao povo ou comunidade tradicional consultado.

Hodiernamente, a obrigatoriedade de obtenção do consentimento não advém do mero objetivo de se chegar a um acordo, mas de disposições específicas que, em seu suporte fático, estabelecem a observância ao consentimento como uma condição de validade e eficácia de alguns atos jurídicos. É o caso da hipótese prevista no art. 16.2 da Convenção nº 169 da OIT, que expressamente dispõe: “quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa”<sup>179</sup>. Inobstante isso, o dispositivo também apresenta exceções a essa regra, asseverando que, não sendo possível a obtenção do consentimento, os deslocamentos poderão ocorrer se forem realizados os “procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, [...] nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados”.

Contudo, Silva (2017, p. 145) destaca que a “a interpretação dos direitos previstos na Convenção 169, deve ser feita à luz da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e [da] Declaração Americana [sobre os Direitos dos Povos Indígenas] (2016)”. Aliás, a mesma compreensão possui o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que, em estudo elaborado pelo mecanismo de peritos sobre os direitos dos povos indígenas, publicado em 2018, teceu as seguintes considerações:

No que diz respeito ao consentimento, a Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais, de 1989 (nº 169), não pode ser interpretado de forma isolada da Declaração e de outros instrumentos internacionais. Como enfatizado pela OIT, as diferenças na condição jurídica da Declaração e do Convênio da OIT não devem de forma alguma afetar o trabalho prático da OIT e de outras organizações internacionais na promoção dos direitos humanos dos povos indígenas... As disposições da Convenção nº 169 e da Declaração são compatíveis e se reforçam mutuamente<sup>180, 181</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 14, tradução nossa)

<sup>179</sup> Íntegra: “2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados”.

<sup>180</sup> Original: “En lo que respecta al consentimiento, el Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) no puede interpretarse en forma aislada de la Declaración y otros

Ao se analisar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), é possível constatar que, à diferença da Convenção nº 169 da OIT, que estabelece exceções à regra do não-deslocamento de povos e comunidades tradicionais, a Declaração é taxativa. Em seu artigo 10, afirma que “os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios”. E mais, estabelece que “nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso”. Ou seja, o consentimento é obrigatório e vinculante, sendo considerado ilegal qualquer ato destinado à remoção compulsória de povos e comunidades indígenas ou tradicionais.

O mesmo entendimento se aplica ao armazenamento ou eliminação de materiais perigosos em terras ou territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas (art. 29.2)<sup>182</sup>, onde a obtenção do consentimento prévio, livre e informado, ao nosso ver, é tida como um requisito. No entanto, a Declaração apresenta compreensão distinta em relação à adoção de medidas legislativas e administrativas (art. 19<sup>183</sup>) e de projetos que afetem as terras, territórios ou recursos indígenas (art. 32.2<sup>184</sup>), em que estabelece o consentimento como finalidade, e não como requisito. Inobstante isso, entendemos que tais normas devem ser interpretadas à luz do que determinam outros dispositivos, como o art. 3º da Declaração, o qual assegura a

---

*instrumentos internacionales. Como destacó la OIT, las diferencias en la condición jurídica de la Declaración y del Convenio de la OIT no deben incidir en forma alguna en la labor práctica de la OIT y otros organismos internacionales para promover los derechos humanos de los pueblos indígenas... Las disposiciones del Convenio núm. 169 y de la Declaración son compatibles y se refuerzan unas a las otras”.*

<sup>181</sup> Esse entendimento é reforçado pela própria disposição do art. 35 da Convenção nº 169 da OIT, que estabelece que “a aplicação das disposições da presente Convenção não deverá prejudicar os direitos e as vantagens garantidos aos povos interessados em virtude de outras convenções e recomendações, instrumentos internacionais, tratados, ou leis, laudos, costumes ou acordos nacionais”.

<sup>182</sup> Íntegra: “Os Estados adotarão medidas eficazes para garantir que não se armazenem, nem se eliminem materiais perigosos nas terras ou territórios dos povos indígenas, sem seu consentimento livre, prévio e informado”.

<sup>183</sup> Íntegra: “Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem”.

<sup>184</sup> Íntegra: “Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo”.

esses povos o direito de determinar livremente sua condição política e, da mesma forma, buscar livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural – o que, por sua vez, não se sustenta se ausente o direito ao consentimento prévio, livre e informado.

Para além do exposto, Silva (2019, p. 97-98) vislumbra a necessidade de obtenção do consentimento diante da hipótese prevista no art. 30 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, isto é, para a realização de atividades militares nas terras ou territórios tradicionais<sup>185</sup>. Ao nosso ver, no entanto, a referida determinação não se reveste do mesmo caráter cogente verificado nos artigos 10 e 29 da dita Declaração, uma vez que apresenta exceções à regra do consentimento prévio, livre e informado, sendo uma delas o “interesse público pertinente”. Todavia, deve-se ressaltar que “interesse público pertinente” é um conceito demasiado amplo, no qual poderá estar inserido diversas iniciativas, inclusive em desfavor dos povos indígenas, motivo pelo qual deve ser observado com cautela.

Às situações previstas na legislação, acrescenta-se o entendimento firmado pela Corte IDH no julgamento do caso “Saramaka vs. Suriname”, em 2007. Na sentença de mérito, o tribunal estabeleceu a obrigatoriedade de obtenção do consentimento prévio, livre e informado para a implementação de projetos de desenvolvimento ou investimento que possam afetar o território de povos e comunidades tradicionais (parágrafo 134<sup>186</sup>). Em sua fundamentação, a Corte IDH destacou que expertos, outros organismos e organizações internacionais compartilham desse entendimento, destacadamente o então Relator Especial das Nações Unidas sobre a Situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Povos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, e o Comitê das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial, ambos expressamente citados pelo tribunal (CORTE IDH, 2007, p. 43).

---

<sup>185</sup> Íntegra: “Não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes solicitadas”.

<sup>186</sup> Íntegra: “Além disso, a Corte considera que, quando se trata de planos de desenvolvimento ou investimento em grande escala que teriam um grande impacto no território Saramaka, o Estado tem a obrigação não apenas de consultar os Saramaka, mas também de obter seu consentimento livre, informado e prévio, de acordo com seus costumes e tradições” (tradução nossa). No original: “Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”.

Na esteira desse precedente, em 2011, o então Relator Especial das Nações Unidas para os Direitos dos Povos Indígenas, James Anaya, defendeu uma quarta situação em que o consentimento prévio, livre e informado é tido como requisito, a saber: “[diante do] estabelecimento de projetos de extração de recursos naturais em terras de povos indígenas e outras situações em que os projetos possam ter um impacto social ou cultural significativo nas vidas dos povos indígenas em questão”<sup>187</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 18, tradução nossa). Trata-se de uma hipótese que, ao nosso ver, parece justificada nas disposições dos instrumentos internacionais, especialmente no que diz respeito aos projetos extrativos, que, invariavelmente, possuem impacto significativo sobre o modo de ser, de viver e de se relacionar dos povos e comunidades tradicionais, gerando problemas sociais como vícios, o aumento da criminalidade e a prostituição<sup>188</sup>.

O entendimento do Relator também encontra respaldo na doutrina de Cariño e Doyle (2013, p. 15, tradução nossa), para quem a proteção do direito ao consentimento prévio, livre e informado, nessa hipótese, encontra abrigo junto ao art. 32.2 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, senão vejamos:

O Artigo 32(2) estabelece que a obtenção do "consentimento livre e informado antes da aprovação de qualquer projeto [extrativista] que afete suas terras ou territórios e outros recursos" é necessária para salvaguardar esse direito. Isso reconhece efetivamente que os povos indígenas têm o direito de escolher livremente entre modelos de desenvolvimento econômico, bem como social e cultural, baseados na extração ou não. O direito dos povos indígenas ao desenvolvimento se estende à busca de projetos extrativistas em seus próprios termos, bem como à busca de modelos econômicos alternativos tradicionais ou não tradicionais<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Original; íntegra: “A estas situaciones el Relator Especial agregaría las relativas al establecimiento de proyectos de extracción de recursos naturales en tierras de pueblos indígenas y otras situaciones en que los proyectos podrían tener una repercusión social o cultural importante en las vidas de los pueblos indígenas de que se trata”.

<sup>188</sup> Sobre o tema, aponta Svampa (2019, p. 102): “na verdade, os territórios extrativos costumam adotar uma configuração própria, diferente daquela dos territórios não extrativos, à medida que promovem problemáticas sociais já existentes na sociedade como um todo, incluindo as disparidades sociais, os preços altos, os vícios, o aumento da criminalidade, a prostituição e, mais recentemente, o tráfico e a expansão de redes criminosas”.

<sup>189</sup> Original: “Article 32(2) establishes that obtaining ‘free and informed consent prior to the approval of any [extractive] project affecting their lands or territories and other resources’ is necessary to safeguard that right. This effectively recognises that indigenous peoples are entitled to freely choose between extractive or non-extractive based models of economic, as well as social and cultural, development. Indigenous peoples’ right to development extends to the pursuit of extractive projects on their own terms as well as the pursuit of alternative traditional or non-traditional economic models”.

A Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016), por sua vez, revisita conceitos como os acima mencionados, sem, no entanto, tratar do consentimento prévio, livre e informado como um requisito. Em seus artigos XXIII.2<sup>190</sup>, XXVIII.3<sup>191</sup>, XXIX.4<sup>192</sup>, estabelece-o como finalidade em diferentes situações, quais sejam: para a implementação de projetos de desenvolvimento; para a proteção do patrimônio cultural e da propriedade intelectual, e para a implementação de medidas administrativas ou legislativas que afetem os povos indígenas. Inobstante isso, o Estado da Colômbia apresentou declaração expressa de que se afastava do consenso relativo aos artigos XXIII.2 e XXIX.4, sob o argumento de que “o enfoque desta Declaração com relação ao consentimento prévio é distinto e poderia equivaler a um possível veto na ausência de um acordo, o que poderia frear processos de interesse geral”.

Em suma, nota-se uma série de consensos e dissensos doutrinários a respeito das hipóteses em que a obtenção do consentimento prévio, livre e informado é tido como obrigatória. No nosso entender, as situações em que a legislação e jurisprudência internacional estabelecem essa condição são apenas quatro: 1) em casos de traslado ou reassentamento de povos ou comunidades tradicionais; 2) para o armazenamento ou descarte de materiais nocivos ou potencialmente nocivos no território tradicional ou em área adjacente; 3) para a implementação de projetos de desenvolvimento ou investimento que possam afetar o território e/ou aspectos da reprodução física e cultural dos povos e comunidades tradicionais, e 4) em casos de instalação de projetos de extração de recursos naturais no território ou adjacências, por seu potencial impacto social ou cultural sobre os povos afetados.

---

<sup>190</sup> Íntegra: “Os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado”.

<sup>191</sup> Íntegra: “Os Estados, com a participação plena e efetiva dos povos indígenas, adotarão as medidas necessárias para que os acordos e regimes nacionais ou internacionais disponham o reconhecimento e a proteção adequada do patrimônio cultural e da propriedade intelectual associada a esse patrimônio dos povos indígenas. Para a adoção dessas medidas, serão realizadas consultas destinadas a obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas”.

<sup>192</sup> Íntegra: “Os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas próprias instituições representativas a fim de obter seu consentimento livre e fundamentado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, especialmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo”.

Por outro lado, Fajardo (2013, p. 242, tradução nossa) vislumbra uma série de situações em que o consentimento prévio, livre e informado deve ser entendido como um requisito, ora concordando, ora indo além das hipóteses apresentadas, conforme pode ser verificado no quadro abaixo:

**Tabela 4:** Situações em que se exige o consentimento.

| Situações em que se exige o consentimento                           | Fontes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Quando esteja em risco a vida e a integridade física ou cultural | <p>Convenção 169 da OIT:</p> <p>"Artigo 2(1). Os governos deverão ter a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, ações coordenadas e sistemáticas para proteger os direitos desses povos e garantir o respeito à sua integridade".</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 2. Traslados populacionais                                          | <p>Convenção 169 da OIT:</p> <p>"Artigo 16: A transferência só pode ocorrer: a) com consentimento livre, prévio e informado".</p> <p>Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas,</p> <p>"Artigo 10. A realocação voluntária só pode ocorrer: a) Com consentimento livre, prévio e informado, e b) Com acordo prévio sobre uma compensação justa e equitativa".</p> <p>CIDH. Relatório sobre os Direitos Territoriais dos Povos Indígenas, parágrafo 334.1.</p> <p>"334. O desenvolvimento de normas internacionais (...) permite identificar uma série de circunstâncias nas quais a obtenção do consentimento dos povos indígenas é obrigatória. A primeira dessas situações (...) é a dos planos ou projetos de desenvolvimento ou investimento que envolvem o deslocamento de povos ou comunidades indígenas de seus territórios tradicionais, ou seja, sua realocação permanente (...)".</p> |
| 3. Medidas especiais de salvaguarda                                 | <p>Convenção 169 da OIT:</p> <p>"Artigo 4 - O Estado não poderá adotar medidas especiais [de salvaguarda] com relação às pessoas, instituições, propriedades, trabalho, culturas e meio ambiente dos povos indígenas. Tais medidas não deverão ser contrárias à vontade livremente expressa dos povos".</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 4. Armazenamento de resíduos ou materiais perigosos                 | <p>Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas:</p> <p>"Artigo 29: Nenhum armazenamento ou descarte de materiais perigosos deverá ocorrer em territórios indígenas sem seu consentimento livre, prévio e informado."</p> <p>CIDH. Relatório sobre os Direitos Territoriais dos Povos Indígenas, parágrafo 334, 3:</p> <p>"334. O desenvolvimento de normas internacionais (...) permite identificar uma série de circunstâncias nas quais a obtenção do consentimento dos povos indígenas é obrigatória". "Outro caso</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

|                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                       | em que, como observa o Relator Especial, o consentimento dos povos indígenas é necessário é o do depósito ou armazenamento de materiais perigosos em terras ou territórios indígenas, conforme previsto no artigo 29 da Declaração das Nações Unidas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 5. Desenvolvimento de atividades militares                                                            | Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas:<br><br>"Artigo 30: As atividades militares não devem ocorrer em territórios indígenas, a menos que: a) sejam justificadas por uma ameaça significativa; b) sejam livremente acordadas com os povos indígenas; c) sejam solicitadas pelos povos indígenas".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 6. Megaprojetos que possam afetar o modo de vida ou de subsistência                                   | Sentença da Corte IDH Saramaka v. Suriname (2007):<br><br>"No caso de desenvolvimento em grande escala ou planos de investimento que teriam um grande impacto no território Saramaka, o Estado tem a obrigação não apenas de consultar os Saramakas, mas também de obter seu consentimento livre, informado e prévio, de acordo com seus costumes e tradições".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 7. Todo projeto de desenvolvimento ou investimento que possa afetar o território                      | Sentença da Corte IDH Saramaka v. Suriname (2007), Ponto Resolutivo:<br><br>"214. 8. O Estado deve adotar as medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza que sejam necessárias para reconhecer e garantir o direito do povo Saramaka de ser efetivamente consultado, de acordo com suas tradições e costumes, ou, conforme o caso, o direito de conceder ou abster-se de conceder seu consentimento livre, prévio e informado, com relação a projetos de desenvolvimento ou investimento que possam afetar seu território, e de compartilhar, de forma razoável, os benefícios derivados de tais projetos com o povo Saramaka, caso sejam realizados".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 8. Toda decisão que possa afetar, modificar, reduzir ou extinguir os direitos de propriedade indígena | CIDH. Relatório sobre os Direitos Territoriais dos Povos Indígenas, parágrafos 281 e 329:<br><br>"281. Toda decisão que possa afetar, modificar, reduzir ou extinguir os direitos de propriedade indígena está sujeita à consulta prévia e à obtenção do consentimento do respectivo povo (...) Para a CIDH, os princípios jurídicos internacionais gerais aplicáveis no contexto dos direitos humanos dos povos indígenas incluem o direito a que seu título relativo à propriedade e ao uso de territórios e recursos seja modificado somente por consentimento mútuo entre o Estado e o respectivo povo indígena, quando este tenha pleno conhecimento e apreciação da natureza ou dos atributos dessa propriedade".<br><br>"329. Sem prejuízo do fato de que qualquer processo de consulta deve perseguir o objetivo do consentimento, em alguns casos especificamente definidos, a jurisprudência da Corte Interamericana e as normas internacionais exigem legalmente que os Estados obtenham o consentimento livre e informado dos povos indígenas antes da implementação de planos ou projetos que possam afetar seus direitos de propriedade sobre terras, territórios e recursos naturais". |
| 9. Frente a medidas que comprometem significativamente                                                | Comitê de Direitos Humanos. Caso de Angela Poma Poma v. Peru, parágrafo 7.6:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| as atividades econômicas de valor cultural | "7.6 O Comitê considera que a permissibilidade de medidas que comprometam ou interfiram significativamente com as atividades econômicas culturalmente valiosas de uma minoria ou comunidade indígena está relacionada ao fato de que os membros dessa comunidade tiveram a oportunidade de participar do processo de tomada de decisão relativo a essas medidas e que continuam a se beneficiar de sua economia tradicional. O Comitê considera que a participação no processo de tomada de decisão deve ser efetiva, de modo que a mera consulta não é suficiente e é necessário o consentimento livre, prévio e informado dos membros da comunidade. Além disso, as medidas devem respeitar o princípio da proporcionalidade, de modo que não coloquem em risco a própria subsistência da comunidade e de seus membros. |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Fonte:** Raquel Yrigoyen Fajardo (2013, p. 242, tradução nossa).

Em que pese o exposto, é interessante notar que há uma corrente cada vez mais aceita por órgãos judiciais e quase judiciais que defende a observância ao consentimento prévio, livre e informado para qualquer ação que possa envolver povos e comunidades tradicionais e seus direitos humanos (CIDH, 2021, p. 81). Trata-se de uma posição controversa, que tende a enfrentar a resistência dos Estados Nacionais por suas consequências políticas e administrativas. Além disso, em efeitos práticos, tal medida poderia impactar sobremaneira o processo de prestação de serviços básicos a essa parcela da população, tornando-o demasiadamente moroso e burocrático. Por tais razões, entendemos que tal compreensão, ao invés de favorecer, pode prejudicar o exercício dos direitos humanos desses grupos, merecendo ser mais bem debatida entre a Administração Pública e o Poder Judiciário.

De toda forma, compartilhamos do entendimento do então Relator Especial das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, James Anaya, para quem “um impacto direto e substancial na vida ou nos territórios dos povos indígenas estabelece uma forte presunção de que a ação proposta não deve ser tomada sem o consentimento dos povos indígenas”<sup>193</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 18, tradução nossa). Com esse entendimento, o autor vai mais além das hipóteses legais, sugerindo que a obtenção do consentimento deverá ser tida como um requisito sempre que houver “um impacto direto e substancial na vida ou nos territórios”. À

<sup>193</sup> Original: “Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas”.

continuação, passaremos à análise de alguns direitos que se relacionam com o direito ao consentimento prévio, livre e informado, a fim de esclarecer a sua importância para a proteção e defesa dos direitos humanos.

#### *4.1.2 Interseções do direito ao consentimento prévio, livre e informado com outros direitos*

De acordo com Marés, os dois grandes direitos dos povos e comunidades tradicionais são os direitos de ser e o de estar em seu lugar. Nos instrumentos internacionais, esse “direito de ser” pode ser encontrado no reconhecimento do direito à autodeterminação, englobando outros a ele relacionados, como o direito à cultura, à organização social e ao desenvolvimento próprio. Por sua vez, o direito de “estar em seu lugar” é encontrado no direito ao território, que tem por finalidade permitir o desenvolvimento desses outros direitos em uma base territorial. Para o autor, “daí [desses direitos] decorrem todos os outros, material ou imaterialmente considerados” (MARÉS, 2019, p. 22), inclusive o direito ao consentimento prévio, livre e informado.

O autor também afirma que “esses direitos incluem, por dedução óbvia, uma autodeterminação como escolha de seu futuro” (MARÉS, 2019, p. 22). No mesmo sentido, Cariño e Doyle (2013, p. 11, tradução nossa) sustentam que, “dentro da estrutura dos direitos humanos, a exigência do CPLI [...] está intimamente ligado e flui a partir do princípio e direito à autodeterminação”<sup>194</sup>. Assim, tais autores compreendem o direito à autodeterminação como fundamento do direito ao consentimento prévio, livre e informado, sem ignorar a relação de reciprocidade que há entre ambos, consubstanciada no reconhecimento, pelos próprios povos e comunidades, do referido direito como um instrumento de defesa de seus direitos coletivos ameaçados (SILVA, 2019, p. 100).

Sob esse ponto de vista, analisa Barelli (2012, p. 18, tradução nossa):

O reconhecimento do direito à autodeterminação tem implicações cruciais em relação ao CPLI [consentimento prévio, livre e informado]. Em particular, seria difícil conciliar o direito dos povos indígenas de buscar livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural com o fato de que projetos de

---

<sup>194</sup> Original: “Within the human rights framework the requirement for indigenous peoples’ FPIC is framed as both a principle and a right which is intimately linked with, and flows from, the principle and right of self-determination”.

desenvolvimento poderiam ocorrer em suas terras sem seu consentimento e independentemente das consequências que as atividades em questão poderiam ter sobre suas culturas e vidas. Da mesma forma, o direito de possuir, usar, desenvolver e controlar suas terras, territórios e recursos incluídos no Artigo 26 seria privado de sua essência se fosse negado indistintamente aos povos indígenas o direito de se opor a projetos indesejados em suas terras<sup>195</sup>.

Como observado por Barelli, o direito ao consentimento possui, também, uma íntima relação com outros direitos humanos coletivos desses grupos, dentre os quais o autor destaca os direitos ao desenvolvimento próprio e ao território. Sobre a relação com este último, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ou apenas “Conselho de Direitos Humanos”) tem se pronunciado afirmando que “os direitos dos povos indígenas [e tradicionais] sobre suas terras, recursos e territórios também são parte integrante do consentimento livre, prévio e informado”<sup>196</sup>. Segundo o órgão, “o direito de ‘possuir, usar, desenvolver e controlar’ terras, territórios e recursos (art. 26) dá origem a um direito de consentimento livre, prévio e informado, consistente com o direito dos povos indígenas à autodeterminação”<sup>197</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 6, tradução nossa).

Assim, faz-se notar a imbricada relação existente entre o direito à autodeterminação, ao território, ao consentimento, ao desenvolvimento, e, também, à identidade cultural, vez que “diferente do que tradicionalmente se verifica na privada, [...] na propriedade coletiva [...] a terra deixa de ser mercadoria, para ser elemento identitário” (SEREJO, 2022, p. 21). É dizer, “para os quilombolas, a terra habitada, muito mais do que um bem patrimonial, constitui elemento integrante da sua própria identidade coletiva, pois ela é vital para manter os membros do grupo unidos, vivendo de acordo com os seus costumes e tradições” (SARMENTO, 2008, p. 6). Ou seja, sem a garantia do direito ao consentimento prévio, livre e informado,

---

<sup>195</sup> Original: “*The recognition of the right to self-determination has crucial implications in relation to FPIC. In particular, it would seem difficult to reconcile the right of indigenous peoples to pursue freely their economic, social and cultural development with the fact that development projects could take place on their lands without their consent and regardless of the consequences that the concerned activities could have on their cultures and lives. Similarly, the right to own, use, develop and control their lands, territories and resources included in Article 26 would be deprived of its essence were indigenous peoples indistinctively denied the right to oppose unwanted projects on their lands*”.

<sup>196</sup> Original: “*Los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, recursos y territorios constituyen también parte integrante del consentimiento libre, previo e informado, tal como lo interpreta la Declaración*”.

<sup>197</sup> Original: “*El derecho a “poseer, utilizar, desarrollar y controlar” las tierras, los territorios y los recursos (art. 26) da lugar a un derecho al consentimiento libre, previo e informado coherente con el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación*”.

põe-se em risco a própria identidade cultural desses povos e comunidades, cuja reprodução depende de seu território.

Nesse sentido, lembra Silva (2019, p. 152) que “a peculiar relação com a natureza e uso dos recursos naturais, que cada grupo constrói de modo coletivo de acordo com suas tradições e demandas por subsistência conformam uma territorialidade específica e a identidade do grupo”. Tendo isso em vista, o Conselho de Direitos Humanos sustenta que “o papel do consentimento livre, prévio e informado é salvaguardar a identidade cultural dos povos indígenas, inseparavelmente ligada às suas terras, recursos e territórios”<sup>198</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 6, tradução nossa). Ou seja, pode-se dizer que “só é possível preservar a identidade dessas comunidades quilombolas com [a] efetiva presença nos seus territórios tradicionais” (SEREJO, 2022, p. 68).

Por último, destaca-se o direito ao desenvolvimento próprio, já lembrado anteriormente na citação de Barelli (2012, p. 18). Tal direito, consagrado no art. 7.1 da Convenção nº 169 da OIT<sup>199</sup>, foi aperfeiçoado com o passar do tempo, abarcando novos sentidos e situações. Mais recentemente, foi objeto dos artigos 23<sup>200</sup> e 32 (itens 1<sup>201</sup> e 2<sup>202</sup>) da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), e, também, do art. XXIX da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>203</sup> (2016), os quais, além de declarar o direito dos

---

<sup>198</sup> Original: “la función del consentimiento libre, previo e informado consiste en salvaguardar la identidad cultural de los pueblos indígenas, inseparablemente unida a sus tierras, recursos y territorios”.

<sup>199</sup> Ver nota de rodapé nº 50.

<sup>200</sup> Íntegra: “Os povos indígenas têm o direito de determinar e elaborar prioridades e estratégias para o exercício do seu direito ao desenvolvimento. Em especial, os povos indígenas têm o direito de participar ativamente da elaboração e da determinação dos programas de saúde, habitação e demais programas econômicos e sociais que lhes afetem e, na medida do possível, de administrar esses programas por meio de suas próprias instituições”.

<sup>201</sup> Íntegra: “Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos.”

<sup>202</sup> Íntegra: “Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo”.

<sup>203</sup> Íntegra: “1. Os povos indígenas têm direito a manter e determinar suas próprias prioridades em relação ao seu desenvolvimento político, econômico, social e cultural, em conformidade com sua própria cosmovisão. Têm também direito à garantia do desfrute de seus próprios meios de subsistência e desenvolvimento e a dedicar-se livremente a todas as suas atividades econômicas. 2. Esse direito inclui a elaboração das políticas, planos, programas e estratégias para o exercício de seu direito ao desenvolvimento e à implementação de acordo com sua organização política e social, normas e procedimentos, e suas próprias cosmovisões e instituições. 3. Os povos indígenas têm direito a participar ativamente da elaboração e determinação dos programas de desenvolvimento que lhes digam respeito e, na medida do possível, administrar esses programas mediante suas próprias

povos ao desenvolvimento próprio, discorrem sobre a sua interseção com o direito ao consentimento prévio, livre e informado.

Nesse contexto, tanto o art. XXIX, item 4, da Declaração Americana, como o art. 32.2 da Declaração das Nações Unidas estabelecem que, para a aprovação de qualquer projeto que afete as terras, territórios e outros recursos de povos indígenas, especialmente em relação ao seu desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo, deverá se buscar o consentimento prévio, livre e informado dos povos afetados. Em contrapartida, a implementação do direito ao consentimento também assegura a tais povos o direito de continuar perseguindo o seu modelo próprio de desenvolvimento econômico, social e cultural, com respeito à sua identidade cultural e livre do paradigma da assimilação.

Destarte, faz-se notar que, dentre as implicações decorrentes da relação entre o direito ao desenvolvimento próprio e ao consentimento prévio, livre e informado, está a garantia desses grupos de compartilhar dos benefícios advindos de projetos em seus territórios, tal e qual reconhecido no art. 231, §3º da Constituição Federal brasileira<sup>204</sup>. Trata-se de entendimento já consagrado na jurisprudência da Corte IDH<sup>205</sup> e ratificado pelo então Relator Especial das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas:

Além da compensação por danos ou medidas de mitigação de impactos negativos em seus territórios, os povos indígenas têm o direito de participar dos benefícios decorrentes de projetos que ocorrem em seus territórios tradicionais, especialmente em relação à exploração de recursos naturais. As empresas têm a obrigação de respeitar os direitos dos povos indígenas de estabelecer mecanismos para garantir sua participação nos benefícios gerados pelas atividades em questão. O compartilhamento de benefícios

---

instituições. 4. Os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas próprias instituições representativas a fim de obter seu consentimento livre e fundamentado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, especialmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo. 5. Os povos indígenas têm direito a medidas eficazes para reduzir os impactos adversos ecológicos, econômicos, sociais, culturais ou espirituais decorrentes da execução de projetos de desenvolvimento que afetem seus direitos. Os povos indígenas que tenham sido despojados de seus próprios meios de subsistência e desenvolvimento têm direito à restituição e, quando não seja possível, à indenização justa e equitativa, o que inclui o direito à compensação por qualquer dano que lhes tenha sido causado pela execução de planos, programas ou projetos do Estado, de organismos financeiros internacionais ou de empresas privadas”.

<sup>204</sup> Íntegra: “Art. 231. [...] § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”.

<sup>205</sup> Casos “Saramaka vs. Suriname” (2007) e “Povos Kalifña e Lokono vs. Suriname” (2015).

deve ser visto como uma forma de respeitar um direito, não como uma concessão graciosa ou caridosa para obter apoio social para o projeto ou para minimizar possíveis conflitos. Deve-se considerar o desenvolvimento de mecanismos para garantir que o compartilhamento de benefícios realmente fortaleça a capacidade dos povos indígenas de definir e buscar suas próprias prioridades de desenvolvimento e contribua para tornar mais eficazes os mecanismos e as instituições de tomada de decisão dos povos indígenas<sup>206</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 22, tradução nossa).

Em resumo, compartilhamos da compreensão de Cariño e Doyle (2013, p. 11), para quem o dever de obter o consentimento prévio, livre e informado é tido como um corolário dos direitos à autodeterminação, ao desenvolvimento, à cultura e à terra, aos territórios e aos recursos. Tais direitos, além de servirem de fundamento para o direito ao consentimento prévio, livre e informado, são por ele protegidos, em uma relação de reciprocidade na proteção dos direitos humanos dos povos e comunidades tradicionais. Tendo isso em vista, analisaremos se o direito ao consentimento prévio, livre e informado pode, ou não, ensejar um direito de veto, tema ao qual nos dedicaremos a seguir.

#### 4.1.3 “O direito de dizer não”: discussões sobre o direito de veto

Em 2001, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em colaboração com outras organizações do sistema universal de direitos humanos, organizou um workshop sobre atividades do setor privado e os direitos dos povos em indígenas. Nas conclusões, apresentou-se importantes considerações a respeito dos parâmetros internacionais sobre o direito ao consentimento, dentre elas, a de que “um entendimento comum básico do consentimento livre, prévio e informado é o direito de dizer ‘não’ às indústrias extrativas, mesmo que eles [os povos indígenas]

---

<sup>206</sup> Original: “Además de la compensación por daños o de las medidas de mitigación por las consecuencias negativas en sus territorios, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los beneficios derivados de los proyectos que tienen lugar en sus territorios tradicionales, especialmente en relación con la explotación de los recursos naturales. Las empresas tienen la obligación de respetar los derechos de los indígenas a establecer mecanismos que garanticen la participación de estos en los beneficios generados por las actividades de que se trata. La participación en los beneficios debe considerarse una forma de respetar un derecho, y no una concesión gracieable o caritativa con miras a obtener el apoyo social del proyecto o minimizar posibles conflictos. Se debería examinar la posibilidad de elaborar mecanismos para que la participación en los beneficios realmente fortaleciera la capacidad de los pueblos indígenas para establecer y seguir sus propias prioridades de desarrollo, y contribuyera a hacer más efectivos los mecanismos de adopción de decisiones y las instituciones de estos pueblos”.

não sejam proprietários do subsolo”<sup>207</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 14, tradução nossa).

Tal questão é objeto de controvérsias há décadas, já estando presente nos debates sobre os efeitos da Convenção nº 169 da OIT na década de 1980. Consultando os relatórios da 76ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, ocorrida entre 7 e 28 de junho de 1989, é possível verificar que houve vários embates entre os Estados e organizações sociais a respeito do tema, opondo diferentes visões de mundo em relação à dicotomia entre soberania estatal e os direitos à autodeterminação, ao território, à cultura e ao desenvolvimento próprio desses povos (OIT, 1989). Sem embargo, prevaleceu o entendimento de que a Convenção não outorgava um “direito de veto”, conforme exposto, posteriormente, em seu Manual de Aplicação, publicado em 2003<sup>208</sup>.

À semelhança, em outras situações, representantes da OIT reafirmaram que o direito à CCPLI não implica na afirmação de um direito de veto<sup>209</sup> (OIT, 2019, p.

---

<sup>207</sup> Íntegra: “A maioria dos participantes discutiu a questão do consentimento livre, prévio e informado. Há uma necessidade de ter termos de referência comuns globalmente. Eles observaram que a Convenção 169 da OIT pode ser útil para entender o significado do consentimento livre, prévio e informado. Os povos indígenas, como proprietários de terras, e os governos, como proprietários de recursos, precisam realizar consultas. Quando os povos indígenas podem dizer “não”, o que é um princípio estabelecido, as consultas se tornam reais e significativas. Um entendimento comum básico do consentimento livre, prévio e informado é o direito de dizer “não” às indústrias extrativas, mesmo que não sejam proprietários do subsolo. Esse direito de dizer “não” torna a negociação real. Os povos indígenas precisam entender as consequências reais das propostas, assim como as empresas também precisam” (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 14, tradução nossa). Original: “*Most participants discussed the issue of the free, prior, informed consent. There is a need to have common terms of reference globally. They noted that the ILO Convention 169 can be useful in understanding the meaning of the free, prior, informed consent. Indigenous peoples as landowners and Governments as resource owners need to have consultations. When indigenous peoples can say “no”, which is an established principle, the consultations become real and meaningful. A basic common understanding of the free, prior, informed consent is the right to say “no” to the extractive industries even if they do not own the subsoil. This right to say “no” makes negotiation real. Indigenous peoples must understand the real consequences of proposals and so should companies*”.

<sup>208</sup> De acordo com a OIT (2003, p. 16, tradução nossa), “A Convenção especifica que nenhuma ação deve ser tomada em desacordo com os desejos dos povos indígenas e tribais, mas isso não significa que, em caso de desacordo, eles não possam fazer nada”. Original: “*El Convenio especifica que no debe tomarse ninguna medida contraria al deseo de los pueblos indígenas y tribales, pero esto no significa que en caso de desacuerdo nada puedan hacer*”.

<sup>209</sup> Podem ser citadas, a título de exemplo, as seguintes passagens: 1) “Conforme estipulado no Artigo 6(2), as consultas devem ser realizadas de boa fé e com o objetivo de chegar a um acordo ou consentimento sobre as medidas propostas. Nesse sentido, a Convenção nº 169 não oferece um direito de veto aos povos indígenas, pois chegar a um acordo ou consentimento é o objetivo de iniciar o processo de consulta, e não um requisito separado. Por outro lado, os órgãos de supervisão da OIT afirmaram claramente que uma mera reunião informativa na qual os povos indígenas são ouvidos sem qualquer possibilidade de influenciar a tomada de decisões não pode ser considerada como estando em conformidade com as disposições da Convenção. A implementação adequada do direito à consulta implica um processo qualitativo de negociações e diálogo de boa-fé, por meio do qual se pode chegar a um acordo e consentimento, se possível (OIT, 2003, p. 17, tradução nossa). Original: “*Como lo estipula el Artículo 6(2), las consultas deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de*

15), o que, por outro lado, encontra divergências na doutrina. Nesse sentido, Serejo (2022, p. 46) afirma que “o entendimento da própria OIT [...] nesse aspecto se coloca [...] na contramão do sentido maior da C169 [Convenção nº 169 da OIT], que é proteger os povos indígenas e comunidades quilombolas frente aos projetos de desenvolvimento nacional”. Sob esse ponto de vista, Gomiz e Salgado (2010, p. 104) também sustentam que, de nenhuma maneira, as medidas adotadas pelo Estado podem ser contrárias aos desejos expressados livremente pelos povos interessados. Ademais, afirmam:

A oposição às medidas não precisa ser declarada no momento de seu início, pois o curso do tempo pode trazer danos que não existiam no início, que não eram da mesma magnitude ou que não foram claramente demonstrados. Portanto, em qualquer momento em que os povos, por meio de suas organizações representativas, expressarem sua oposição às medidas especiais, estas deverão cessar. Os pontos de vista dos diferentes povos indígenas também devem ser levados em consideração: cada um deles pode aceitá-las ou rejeitá-las, de modo que pode haver apenas uma aplicação parcial a determinados povos. Isso decorre do direito à identidade, que implica o respeito aos povos existentes, não podendo o Estado criar uma “identidade” indígena genérica e prever um tratamento homogêneo para as diferentes culturas<sup>210</sup> (GOMIZ; SALGADO, 2010, p. 104, tradução nossa).

---

*llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En este sentido, el Convenio núm. 169 no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta, y no un requisito independiente. Por otra parte, los órganos de control de la OIT han manifestado claramente que una simple reunión informativa en la que se escucha a los pueblos indígenas sin posibilidades de que influyan en la adopción de decisiones, no puede considerarse que cumple con las disposiciones del Convenio. La aplicación adecuada del derecho a la consulta implica un proceso cualitativo de negociaciones de buena fe y diálogo, mediante el cual el acuerdo y consentimiento, de ser posibles, pueden lograrse”; 2) “A Convenção nº 169 não confere aos povos indígenas o direito de veto; a obtenção de acordo ou consenso é o propósito das consultas, não um requisito independente” (OIT, 2019, p. 15, tradução nossa). Original: “Convention No. 169 does not give indigenous peoples a right to veto; obtaining agreement or consensus is the purpose of engaging in the consultations, not an independent requirement”.*

Íntegra: “A Convenção nº 169 não confere aos povos indígenas o direito de veto; a obtenção de acordo ou consenso é o propósito das consultas, não um requisito independente” (OIT, 2019, p. 15, tradução nossa). Original: “Convention No. 169 does not give indigenous peoples a right to veto; obtaining agreement or consensus is the purpose of engaging in the consultations, not an independent requirement”.

<sup>210</sup> Original: “La oposición a las medidas no necesita ser declarada al momento de su iniciación ya que el curso del tiempo puede traer perjuicios que no existían al principio, no tenían la misma magnitud o no se mostraban con claridad. Por eso, en cualquier momento en que los pueblos a través de sus organizaciones representativas se expresan de modo contrario a las medidas especiales, éstas deberán cesar. También deben tomarse las opiniones de los diferentes pueblos indígenas: cada uno de ellos puede aceptarlas o rechazarlas, con lo que es posible que haya una aplicación parcial sólo a ciertos pueblos. Ello resulta del derecho a la identidad, que implica el respeto a los pueblos existentes, no pudiendo el Estado crear una “identidad genérica” indígena y disponer un tratamiento homogêneo a culturas diferentes.”

Igualmente, destaca-se a compreensão de Silva, para quem o direito de veto tem sua origem e está diretamente associado ao direito ao consentimento prévio, livre e informado, sendo ambos “dois lados da mesma moeda”. Para a autora, “dizer sim (consentir) e dizer não (não consentir) compõe a obviedade de uma lógica de fácil compreensão para quem quer que seja, mas de grande resistência e negação pela hegemonia antidemocrática vigente” (SILVA, 2019, p. 273). Portanto, o que se sustenta nessa afirmação é que, se o direito ao consentimento prévio, livre e informado assegurado aos povos lhes confere o direito de dizer “sim” a uma determinada medida, por óbvio, há de lhes ser assegurado, igualmente, o direito de dizer “não”. Em conclusão, sustenta que

A negação do reconhecimento do direito dos povos de decidir sobre o que lhes afeta a vida, o território e a integridade, apenas compõe o jogo de um processo histórico de invisibilidade e subalternização dos povos indígenas e tribais. Negar o direito de dizer não é negar o próprio sentido da livre determinação, o sentido de decidir com a liberdade de escolher os rumos do futuro de um povo, decisão que só cabe ao próprio povo, sob pena de não sairmos do ciclo vicioso em que se revive os erros do passado colonialista escravocrata, de opressão e assimilação forçada. [...] Assim, a resignificação da expressão “direito de veto”, extraído da lógica da competição por soberanias na concepção de poder exclusivo do Estado e a contextualizando na lógica do respeito à autodeterminação dos povos indígenas e tribais é admitir que o direito de dizer não representa a positividade da escolha de viver sua própria liberdade: a liberdade de existir enquanto povo (SILVA, 2019, p. 275-276).

A questão posta pela autora é de grande relevância, possuindo repercussão direta no exercício dos direitos humanos de povos e comunidades tradicionais. Apesar disso, o tema encontra grande resistência na jurisprudência brasileira, sobretudo devido às suas implicações para o exercício do poder de decisão do Estado. A título de exemplo, vale lembrar o paradigmático julgamento da Pet. 3.388-4 (Raposa Serra do Sol) pelo STF, mencionado no item 3.2.3, em que foram fixadas condicionantes que afastavam qualquer alegação de direito de veto (condicionantes nº 5, 6 e 7<sup>211</sup>). Aliás, a mesma linha de raciocínio está presente nos Embargos de Declaração interpostos àquele julgamento, relatados pelo Ministro Luís Roberto Barroso, autor do acórdão que consignou a seguinte reflexão:

Por fim, conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, a relevância da consulta às comunidades indígenas “não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como

---

<sup>211</sup> Ver nota de rodapé nº 117.

requisito de validade” (fl. 799). Os índios devem ser ouvidos e seus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. Disso não se extrai, porém, que a deliberação tomada, ao final, só possa valer se contar com a sua aquiescência. Em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. Não é esse tipo de prerrogativa que a Constituição atribuiu aos índios (BRASIL, 2014, p. 27).

No entender de Serejo, “tal entendimento subverte o raciocínio filosófico da referida Convenção, uma vez que sua lógica interpretativa continua a girar em torno de uma democracia positivista, ocidental e colonizada, incapaz de processar a cosmovisão dessas comunidades e povos” (SEREJO, 2022, p. 46). Com isso, afasta-se o verdadeiro sentido da Convenção nº 169 da OIT, qual seja: a proteção dos povos indígenas e tribais, minorias sociais por excelência. Por essa razão, considera aplicável o direito das comunidades ao veto, sobretudo quando as circunstâncias evidenciem que o diálogo foi iniciado com uma decisão já previamente adotada pelo Estado, minando a confiança no procedimento de CCPLI (SEREJO, 2022, p. 81-82).

Por outro lado, há decisões judiciais que apresentam um olhar mais sensível sobre a questão. Nesse sentido, destaca-se a decisão da Corte Constitucional da Colômbia na sentença T-129/11, de 3 de março de 2011, pela qual asseverou que uma discussão sobre esse tema não deveria se ater, tão somente, a “quem veta quem”; em contraposição, deveria se criar “um espaço de discussão entre iguais em meio a diferenças”, para que ambas as partes expliquem suas necessidades e pontos de vista<sup>212</sup> (COLOMBIA, 2011). Apesar de apresentar importantes considerações sobre o direito ao consentimento prévio, livre e informado – reconhecendo, inclusive, a necessidade de sua obtenção para a implementação de projetos de exploração em terras indígenas<sup>213</sup> –, a Corte se recusou a admitir, de fato, a existência de um direito de veto.

---

<sup>212</sup> Íntegra: “Sobre esse ponto, a Corte destaca a necessidade de que a discussão não seja enquadrada em termos de quem veta quem, mas, acima de tudo, como um espaço de discussão entre iguais em meio a diferenças, uma oportunidade para que os órgãos estatais e as concessionárias estatais expliquem de forma concreta e transparente quais são os objetivos do trabalho e para que a comunidade explique suas necessidades e pontos de vista em relação ao trabalho” (COLOMBIA, 2011, tradução nossa). Original: “*En este punto, la Corte resalta la necesidad de que la discusión no sea planteada en términos de quién veta a quién, sino que ante todo se trata de un espacio de disertación entre iguales en medio de las diferencias, oportunidad para que los organismos estatales y concesionarios del Estado puedan explicar de forma concreta y transparente cuáles son los propósitos de la obra y la comunidad pueda exponer cuáles son sus necesidades y puntos de vista frente a la misma*”.

<sup>213</sup> Nas palavras do tribunal: “não apenas o consentimento prévio e informado das comunidades deve ser obtido quando houver planos de realizar atividades de exploração em larga escala em territórios

Tendo em vista essa decisão, Herrera (2017, p. 20) afirma: “decidir se o poder de veto está nas mãos das minorias culturais ou não é um caminho que exigirá vários esforços para encontrar uma solução proporcional para esta questão complexa”<sup>214</sup>. No nosso entender, o problema é sobretudo semântico, e está relacionado ao estigma sobre a expressão “direito de veto”. Ao abordar a questão sob esse prisma, se está por discutir se aquele que, supostamente, detém o “poder de veto” goza de um poder absoluto, sem equilíbrio de direitos. No entanto, essa não é a intenção nem a interpretação de “consentimento” na normativa internacional<sup>215</sup> (JOFFE, 2018, p. 2, tradução nossa), que bem realizou a ponderação de direitos antes de salvaguardar a esses grupos o “direito de dizer ‘não’” – como de fato acontece, ao nosso ver.

Em conclusão, compartilhamos do entendimento de Joffe (2018, p. 5, tradução nossa), para quem “seria absurdo concluir que os povos indígenas têm o direito de dizer ‘sim’, mas não o direito de dizer ‘não’, mesmo nas circunstâncias mais prejudiciais”<sup>216</sup>. Assim, naqueles casos em que a normativa internacional estabelece a obtenção do consentimento prévio, livre e informado como um requisito, não há como negar ao povo consultado o direito de dizer “não” à proposta apresentada. Tendo isso em vista, passaremos então à análise de um dos principais instrumentos utilizados pelos povos e comunidades tradicionais para orientar o procedimento de CCPLI na atualidade, qual seja: os protocolos autônomos de CCPLI. É o que segue.

#### 4.2 OS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO

No contexto atual, tem-se reconhecido o direito à CCPLI como um instrumento de garantia dos direitos coletivos fundamentais dos povos e

---

indígenas, mas também garantir que os benefícios derivados dessa exploração sejam compartilhados de forma equitativa” (COLÔMBIA, 2011, tradução nossa). Original: “*no sólo se debe obtener el consentimiento previo e informado de las comunidades cuando existen planes para llevar a cabo grandes actividades de explotación en territorios indígenas, sino en efecto garantizar que se compartan los beneficios derivados de dicha explotación de forma equitativa*”.

<sup>214</sup> Original: “*Deciding whether the sword of veto power is in the hand of cultural minorities or not is a path that will take several efforts to find a proportional solution for this complex issue*”.

<sup>215</sup> Original, íntegra: “*“Veto” implies an absolute power, with no balancing of rights. This is neither the intent nor interpretation of “consent” in Canadian and international law*”.

<sup>216</sup> Original: “*It would be absurd to conclude that Indigenous peoples have the right to say “yes”, but not the right to say “no” – even in the most damaging circumstances*”.

comunidades tradicionais, principalmente de seus direitos territoriais e culturais (SILVA, 2019, p. 243). Contudo, esse direito, embora estável, é pouco aplicado no contexto latino-americano<sup>217</sup>, gerando diversos movimentos de reação a esse quadro de relativa fragilidade da instituição formal. Dentre eles, destaca-se a elaboração dos chamados protocolos autônomos de CCPLI, organizados pelos membros das próprias comunidades, que “constituem um marco de regras mínimas de interlocução entre o povo, ou comunidade interessada, e o Estado” (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p. 38).

Em relatório final de atividades publicado em 2020, a então Relatora Especial das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, teceu algumas considerações sobre o tema, destacando que “em muitos países, a insatisfação dos povos indígenas com a forma como os governos tentaram legislar e/ou realizar consultas levou-os a criar seus próprios protocolos de consulta autônomos ou seus próprios processos de autoconsulta comunitária”<sup>218</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2020, p. 17, tradução nossa). Nesse sentido, afirmou que os protocolos autônomos devem ser considerados como uma alternativa às leis gerais de consulta prévia, livre e informada criadas por alguns Estados, tendo em vista sua maior legitimidade perante os povos e comunidades.

Destarte, em 2021, a CIDH publicou o relatório “Direito à livre determinação dos Povos Indígenas e Tribais”, em que, igualmente, reconheceu a validade dos protocolos autônomos de CCPLI. Na opinião do órgão interamericano, “esses instrumentos possibilitam contemplar uma diversidade de identidades coletivas, pois visam explicar a governança interna de cada povo e estabelecer suas regras de tomada de decisão e representação política”<sup>219</sup> (CIDH, 2021, p. 82, tradução nossa). Ou seja, trata-se de um mecanismo que fornece os instrumentos necessários para a implementação do direito à CCPLI de forma individualizada, respeitando a identidade, o direito próprio e as características fundamentais de cada povo ou comunidade.

A CIDH considera que o desenvolvimento de protocolos de consulta

<sup>217</sup> Ver tópico 2.3.

<sup>218</sup> Original: “En muchos países, el descontento de los pueblos indígenas con la forma en que los gobiernos han tratado de legislar y/o realizar las consultas les ha llevado a crear sus propios protocolos de consulta autónomos o sus propios procesos comunitarios de autoconsulta”.

<sup>219</sup> Original: “Estos instrumentos permiten contemplar una diversidad de identidades colectivas, en tanto se dirigen a explicar el gobierno interno de cada pueblo, y a establecer sus reglas de toma de decisiones y su representación política”.

autônomos ajudou a desviar o foco desses instrumentos da interpretação e aplicação da consulta pelos Estados e a transformá-los em instrumentos de autonomia e autodeterminação para os povos indígenas e tribais. Os processos de construção de protocolos podem ajudar a fortalecer as instituições e os instrumentos normativos de autogovernança e tomada de decisões desses povos, além de ajudar a fortalecer a unidade dentro dos povos e comunidades e consolidar suas posições sobre as medidas necessárias para respeitar seus direitos<sup>220</sup> (CIDH, 2021, p. 136, tradução nossa).

Assim sendo, deve-se compreender que os protocolos autônomos constituem, em si mesmos, a manifestação da institucionalidade de cada povo. Portanto, não podem ser entendidos como acordos bilaterais, mas sim, normas internas e unilaterais, pelas quais o povo ou comunidade estabelece previamente o procedimento de consulta. A partir desse procedimento ou roteiro é que, então, o Estado deverá passar à realização da consulta – essa sim, bilateral (MARÉS, 2019, p. 35-36). Através desses protocolos, os povos ou comunidades descrevem “os princípios, diretrizes, critérios e regras mínimas que deverão ser respeitados pelo Estado para que um processo de consulta prévia seja culturalmente adequado, respeitando-se as especificidades e o direito próprio dos povos em questão” (SILVA, 2019, p. 102).

Diante do exposto, passaremos a detalhar os principais aspectos do reconhecimento e aplicação desses protocolos autônomos de CCPLI, sobretudo no Brasil. Com isso, pretende-se compreender de que forma ele opera, qual seu grau de relevância para o direito ordinário e em que medida as instituições do Estado os reconhecem e defendem a sua aplicação internamente. Ao final, será dado enfoque ao caso concreto, explicitando-se a forma de organização, o conteúdo e a importância do texto-base do protocolo autônomo de CCPLI das comunidades quilombolas de Alcântara, publicado no segundo semestre de 2019, que apresenta informações relevantes para o avanço das discussões sobre a violação do direito à CCPLI, objeto do último tópico.

#### 4.2.1 *Direito consuetudinário e os protocolos autônomos de CCPLI*

---

<sup>220</sup> Original: “La CIDH considera que la elaboración de los protocolos autónomos de consulta ha coadyuvado a que estos instrumentos dejen de estar centrados en la interpretación y aplicación de la consulta que hacen los Estados y se transforman en instrumentos de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. Los procesos de construcción de protocolos pueden ayudar a reforzar las instituciones e instrumentos normativos de autogobernanza y de toma de decisiones de estos pueblos, y pueden ayudar a fortalecer la unidad dentro de los pueblos y comunidades, y consolidar sus posturas respecto a las medidas necesarias para respetar sus derechos”.

No item 4.1.2, realizou-se uma breve exposição sobre a relação entre o direito à CCPLI e o direito à autodeterminação, demonstrando-se de que forma o primeiro impacta o segundo, ao mesmo tempo em que dele retira o seu fundamento. Contudo, dentre as implicações do direito à autodeterminação, está o direito dos povos e comunidades exercerem o seu direito próprio – equivalente à expressão “direito consuetudinário”. Nessa perspectiva, disciplina o artigo 8.1 da Convenção nº 169 da OIT, ao estabelecer que: “ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário”.

Essa compreensão é reiterada na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), que não apenas afirma o compromisso dos Estados com o direito à autodeterminação (art. 3º), mas, também, sustenta que, em virtude desse direito, os povos desfrutarão do direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais (art. 4º)<sup>221</sup>. Além disso, a dita Declaração afirma expressamente que “os povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões” (art. 18).

De maneira similar, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016) declara o direito desses povos de participar da tomada de decisões nas questões que afetam seus direitos, respeitadas suas próprias normas, procedimentos e tradições (art. XXI.2)<sup>222</sup>; assegura o respeito dos sistemas jurídicos indígenas pela ordem jurídica nacional, regional e internacional (art. XXII)<sup>223</sup>; e

---

<sup>221</sup> Íntegra: “Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas”.

<sup>222</sup> Íntegra: “Os povos indígenas têm direito a manter e desenvolver suas próprias instituições indígenas de decisão. Têm também direito de participar da tomada de decisões nas questões que afetam seus direitos. Poderão fazê-lo diretamente ou por meio de seus representantes, de acordo com suas próprias normas, procedimentos e tradições. Têm ainda direito à igualdade de oportunidades de participar plena e efetivamente, como povos, de todas as instituições e foros nacionais, e a eles ter acesso, inclusive os órgãos deliberativos”.

<sup>223</sup> Íntegra: “Artigo XXII Direito e jurisdição indígena. 1. Os povos indígenas têm direito a promover, desenvolver e manter suas estruturas institucionais e seus próprios costumes, espiritualidade, tradições, procedimentos, práticas e, quando existam, costumes ou sistemas jurídicos, em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos. 2. O direito e os sistemas jurídicos indígenas serão reconhecidos e respeitados pela ordem jurídica nacional, regional e internacional. 3.

dispõe sobre a participação dos povos e comunidades, bem como as contribuições de seus sistemas legais e de organização para a elaboração e execução de leis, políticas públicas, programas, planos e ações relacionadas com os assuntos indígenas (art. XXIII)<sup>224</sup>.

Finalmente, vale mencionar as conclusões da então Relatora Especial das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, que, em relatório temático, destacou a importância de se assegurar aos povos indígenas a faculdade de manterem e reforçarem os seus próprios sistemas de administração da justiça. No seu entender, tal faculdade “é uma componente integral dos seus direitos ao autogoverno, à autodeterminação e ao acesso à justiça em virtude dos instrumentos internacionais de direitos humanos”<sup>225</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 4, tradução nossa). Tendo isso em vista, apontou a necessidade de se buscar uma maior coordenação entre os sistemas de justiça ordinário e especial indígena, nos seguintes termos:

As normas internacionais de direitos humanos reconhecem o direito dos povos indígenas a manter e desenvolver os seus próprios sistemas e instituições jurídicas. No contexto do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, os sistemas de justiça indígenas estão a ser alvo de uma atenção crescente em todo o mundo, uma vez que se reconhece que podem desempenhar um papel na promoção do Estado de direito, na consecução da justiça para todos e na promoção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, de uma forma coerente com os direitos humanos. (...) Os objetivos atuais incluem a garantia de que os governos reconheçam plenamente o caráter e a condição de todos os povos indígenas, a superação de preconceitos e estereótipos sobre os sistemas de justiça indígenas, a obtenção de uma maior coordenação ou integração dos sistemas de justiça indígenas e justiça ordinária e conseguir que não se

---

Os assuntos referentes a pessoas indígenas ou a seus direitos ou interesses na jurisdição de cada Estado serão conduzidos de maneira a proporcionar aos indígenas o direito de plena representação com dignidade e igualdade perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, à igual proteção e benefício da lei, inclusive ao uso de intérpretes linguísticos e culturais. 4. Os Estados tomarão medidas eficazes, em conjunto com os povos indígenas, para assegurar a implementação deste Artigo”.

<sup>224</sup> Íntegra: “Artigo XXIII Participação dos povos indígenas e contribuições dos sistemas legais e de organização indígenas. 1. Os povos indígenas têm direito à participação plena e efetiva, por meio de representantes por eles eleitos, em conformidade com suas próprias instituições, na tomada de decisões nas questões que afetem seus direitos e que tenham relação com a elaboração e execução de leis, políticas públicas, programas, planos e ações relacionadas com os assuntos indígenas. 2. Os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado”.

<sup>225</sup> Original, íntegra: “*La facultad de los pueblos indígenas para mantener y reforzar sus sistemas propios de administración de justicia es un componente integral de sus derechos al autogobierno, la autodeterminación y el acceso a la justicia en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos*”.

limite indevidamente o âmbito da jurisdição indígena<sup>226</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 19-20, tradução nossa).

A ideia de um direito consuetudinário encontra sua origem em práticas preexistentes, sendo regras, protocolos e leis tradicionais utilizadas para assegurar a ordem social e a harmonia nas comunidades (DOROUGH, 2021, p. 39). Nesse sentido, Doyle *et al.* (2019, p. 18, tradução nossa) observa que “os povos indígenas sempre tiveram seus próprios protocolos que regem o envolvimento com terceiros, por meio dos quais permitiam ou recusavam acesso a seus territórios”<sup>227</sup>. Essas leis e práticas costumeiras sobreviveram ao passar dos séculos, e, atualmente, encontram lugar em diversas manifestações dos povos e comunidades tradicionais, sendo uma delas os protocolos autônomos de CCPLI.

Esses protocolos encontram seu fundamento jurídico em compreensões pluralistas do direito, consolidando-se no âmbito do direito à CCPLI em conjunto com os direitos territoriais, os direitos culturais, o direito à participação política e o direito à autodeterminação dos povos (GRUPIONI *et al.*, 2021, p. 26). Através deles, estabelece-se uma ponte entre o direito ordinário (estatal) e o direito consuetudinário (local), fixando-se normas que orientam o procedimento sobre como, quando, por que e com quem consultar. Com isso, tende-se a ter um processo de CCPLI mais respeitoso e adequado aos usos, costumes e tradições de cada povo ou comunidade tradicional afetado.

Para mais, lecionam Garzón, Yamada e Oliveira (2016, p. 57):

Os protocolos de consulta elaborados, discutidos e pactuados de forma autônoma por comunidades ou povos são instrumentos que explicitam sua governança interna, materializando e traduzindo em regras concretas os princípios orientadores do direito de consulta, que estabelecem a obrigatoriedade da adoção de procedimentos apropriados às circunstâncias e do respeito às instituições representativas de cada povo e/ou comunidade.

---

<sup>226</sup> Original: “Las normas internacionales de derechos humanos reconocen el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sistemas jurídicos e instituciones propias. En el contexto del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, los sistemas de justicia indígena cada vez reciben más atención en todo el mundo a medida que se reconoce que pueden desempeñar la función de promover el estado de derecho, lograr la justicia para todos y promover instituciones eficaces, responsables e inclusivas de forma compatible con los derechos humanos. El grado en que los Estados cumplen sus responsabilidades a este respecto y la manera concreta de hacerlo varían en las distintas partes del mundo; si bien queda mucho por hacer, no son pocos los Estados que están logrando importantes avances por cuanto se refiere al reconocimiento de los sistemas de justicia indígena y su habilitación para cumplir la susodicha función tanto de manera autónoma como mediante la cooperación y la coordinación con los sistemas estatales ordinarios”.

<sup>227</sup> Original: “Indigenous peoples have always had their own protocols governing engagement with third parties through which they permitted or refused access to their territories”.

Assim, apenas a manifestação autônoma de cada comunidade pode indicar quais são as autoridades legítimas que as representam bem como definir os procedimentos que consideram adequados para estabelecer um diálogo com os representantes do Estado.

No entender da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, os Estados devem respeitar e apoiar o desenvolvimento dos protocolos autônomos, assim como “garantir que seus órgãos tenham a capacidade institucional e a vontade política para entender o significado do processo de obtenção do consentimento livre, prévio e informado”<sup>228</sup> (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 21, tradução nossa). Nessa perspectiva, Cariño e Doyle (2013, p. 12) sustentam que o apoio do Estado à formalização dos protocolos de CCPLI poderia favorecer o reconhecimento do respeito às leis internas e às práticas consuetudinárias, assim como garantir que as diretrizes de implementação do direito ao consentimento prévio, livre e informado sejam consistentes com a preservação dos direitos inerentes desses grupos.

Em consonância com o exposto, entende-se que os protocolos autônomos deverão prevalecer sobre quaisquer diretrizes ou modelos de consulta instituídos pelo Estado – ou, nas situações em que for cabível, pelas entidades privadas – para obter o consentimento prévio, livre e informado<sup>229</sup>, uma vez que promovem o respeito ao direito próprio, às jurisdições indígenas e às formas de organização social e de deliberação coletiva (SILVA, 2019, p. 103). Nesse sentido, conclui Marés (2019, p. 41): “se antes as normas internas de cada povo não tinham validade e os Estados apenas as toleravam se quisessem e pudessem compatibilizar com seu Direito, agora as regras internas valem para dizer como se estabelece essa relação entre Estado nacional e povo”.

No âmbito regional, nota-se que a Corte IDH ainda não deliberou sobre o reconhecimento dos protocolos de CCPLI. Embora o tribunal possua uma relevante

---

<sup>228</sup> Original, íntegra: “Los Estados deben asegurarse de que sus órganos tengan capacidad institucional y voluntad política para entender el significado del proceso dirigido a obtener el consentimiento libre, previo e informado y, entre otras cosas, de que respeten los protocolos indígenas existentes”.

<sup>229</sup> Nesse sentido, afirma o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas que “as diretrizes ou modelos de consentimento livre, prévio e informado estabelecidos por estados ou entidades privadas não devem se sobrepor aos protocolos comunitários ou às práticas tradicionais dos povos indígenas para coletar ou registrar acordos” (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 13, tradução nossa). Original: “Las directrices o los modelos para obtener el consentimiento libre, previo e informado que establezcan Estados o entidades privadas no deben prevalecer sobre los protocolos de la comunidad o las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas para recoger acuerdos o dejar constancia de ellos”.

jurisprudência em torno dos direitos de consulta e de consentimento<sup>230</sup>, inexistente decisão a respeito da observância obrigatória, ou não, aos protocolos criados pelos povos e comunidades no exercício de seu direito interno. Similarmente, observa-se que as menções da Corte IDH ao direito consuetudinário desses grupos são poucas e tangenciais<sup>231</sup>. Dessa forma, o caso Comunidades Quilombolas de Alcântara se apresenta como uma grande oportunidade para que a Corte IDH, a um só tempo, fixe standards sobre o reconhecimento desse direito consuetudinário e a sua relação, enquanto fundamento, para o reconhecimento da validade e cogência dos protocolos autônomos de CCPLI<sup>232</sup>.

Portanto, sendo os protocolos autônomos normas internas, e, por isso, consideradas válidas, legítimas e eficazes para os povos e comunidades que os elaboram, faz-se necessário verificar em que medida gozam do mesmo reconhecimento pelo sistema jurídico ordinário e pelas instituições do Estado, ao que daremos atenção no item seguinte.

#### *4.2.2 O reconhecimento jurídico dos protocolos autônomos de CCPLI no Brasil*

O primeiro protocolo autônomo de consulta e consentimento do Brasil foi elaborado pelo Povo Wajãpi, do Amapá, cuja área de ocupação tradicional está

---

<sup>230</sup> Ver item 3.1.3.

<sup>231</sup> Na pesquisa intitulada “Os Sistemas de Justiça Tradicional de Povos e Comunidades Tradicionais na Corte Interamericana de Direitos Humanos”, conduzida entre os meses de maio e agosto de 2023, na Corte IDH, em San José, Costa Rica, e financiada pela Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE), o autor pôde identificar 27 menções ao termo “direito consuetudinário” na jurisprudência do tribunal. Tais menções estavam divididas entre as decisões de 16 casos contenciosos, onde 11 deles versam (direita ou indiretamente) sobre o direito de propriedade de povos indígenas e tradicionais. Como exemplos mais emblemáticos, podem ser citados os casos Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua (2001), Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus membros vs. Panamá (2014) e Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras (2015). Nestes, a referência ao direito consuetudinário dos povos indígenas está relacionada às medidas adotadas para a demarcação dos territórios tradicionais. Em todas as ocasiões, a Corte determinou a observância obrigatória a essa dimensão, assim como aos valores, usos e costumes das comunidades. Essa compreensão parte da premissa de que “a aplicação indiscriminada da legislação estatal relativa à propriedade da terra pode conduzir a conflitos com as concepções tradicionais de propriedade da terra prevalecentes entre as populações indígenas e resultar na violação de direitos coletivos e individuais” (STAVENHAGEN, 2006, p. 22). Inobstante isso, nota-se que a jurisprudência interamericana é ainda incipiente em relação a eventuais conflitos entre o direito estatal e o direito consuetudinário em outras matérias, que não o direito de propriedade. Para além do caso Aloeboetoe e outros vs. Suriname (1993) – que analisou se as regras de direito de família do Estado do Suriname seriam aplicáveis ao povo Saramaca, concluindo que não o seriam em razão da prevalência do sistema de justiça tradicional –, não é possível identificar outras decisões em que a Corte tenha avançado sobre o assunto. Por essa razão, concluímos que a articulação entre os subsistemas jurídicos é, ainda, um aspecto relevante que merece ser mais bem explorado pela Corte IDH.

<sup>232</sup> Ver item 4.3.3.

inserida dentro dos limites da Reserva Nacional de Cobre e Associados (RENCA). Através do documento, lançado em agosto de 2014, buscava-se a criação de uma área de proteção no entorno do território indígena, para que o assentamento Perimetral Norte não fizesse divisa com a área demarcada (OLIVEIRA, 2019, 177). Na primeira parte do protocolo, que apresenta as justificativas para a sua elaboração, o grupo indígena afirma: “não achamos bom quando o governo chega com projetos prontos para nós, com dinheiro para gastar em coisas que não são nossas prioridades” (APINA; APIWATA; AWATAC, 2014, p. 8).

Desde então, diversos povos e comunidades tradicionais têm se engajado na criação de seus protocolos autônomos de CCPLI. Segundo os dados do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado<sup>233</sup>, já são 90 protocolos autônomos no Brasil, sendo 36 deles elaborados por povos indígenas; 23 por comunidades quilombolas; 24 por outros tipos de comunidade tradicional (ribeirinhos, pescadores, caiçaras, ciganos, comunidades de tradição religiosa ancestral de matriz africana, entre outros); 4 protocolos comunitários da sociobiodiversidade, além de outros 3 que foram elaborados conjuntamente por representantes de diferentes povos ou comunidades tradicionais<sup>234</sup>. Por meio desses documentos, esses grupos traduzem os consensos internos para se relacionar com o Estado (MARÉS, 2019, p. 39).

À luz dessa compreensão, diversos autores defendem que os protocolos autônomos possuem força jurídico-normativa. Para Silva (2019, p. 102), os protocolos “são instrumentos que constituem juridicidade ao estabelecer como deve ser conduzida a consulta prévia e suas etapas, como os povos e comunidades se organizam e como são os processos de decisão coletiva”. Na mesma linha, Oliveira (2019, p. 121) acentua que a força jurídica se dá em função da finalidade desses protocolos, que buscam “expressar as condições para realização de um diálogo ‘culturalmente adequado’ nos termos da Convenção n. 169”. Finalmente, Giffoni (2020, p. 255) sustenta que “os Protocolos são a expressão mais legítima do direito

---

<sup>233</sup> O Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado é formado por uma rede de pesquisadores(as), representantes de povos tradicionais e organizações da sociedade civil que se propõe a monitorar casos de ameaças e violações ao direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado no Brasil e demais países da América Latina e África.

<sup>234</sup> Dados colhidos até o mês de setembro de 2023 através do site do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (<https://observatorio.direitosocioambiental.org/>).

à autodeterminação das comunidades Quilombolas, sendo sua força normativa capaz de orientar o Estado Democrático de Direito”.

No âmbito legislativo, os protocolos ganham impulso a partir da lei federal nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que regulamenta dispositivos da Constituição Federal e da Convenção sobre a Diversidade Biológica (Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998). Em seu texto, a lei traz o conceito de “protocolo comunitário”<sup>235</sup>, afirmando que a adesão à forma prevista nesses protocolos constitui uma das hipóteses pela qual se poderá comprovar a obtenção do consentimento prévio informado (art. 9º, §1º, IV). Sem embargo, cabe à população indígena, à comunidade tradicional ou ao agricultor tradicional deliberar pela utilização, ou não, desse instrumento<sup>236</sup>.

No âmbito judicial, o reconhecimento jurídico dos protocolos autônomos ganha destaque em 2017, com a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), que condicionou a continuidade do licenciamento de instalação da mineradora canadense Belo Sun, concedida pela SEMA, à realização da consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas afetados, observadas as regras de consulta estabelecidas no Protocolo Juruna (Yudjá), da Terra Indígena Paquichamba, da Volta Grande do Rio Xingu<sup>237</sup> (TAROCO, 2023, p. 969). Posteriormente, em

---

<sup>235</sup> “Protocolo comunitário: norma procedimental das populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais que estabelece, segundo seus usos, costumes e tradições, os mecanismos para o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios de que trata esta Lei”.

<sup>236</sup> Íntegra: “Art. 9º O acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável está condicionado à obtenção do consentimento prévio informado. § 1º A comprovação do consentimento prévio informado poderá ocorrer, a critério da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional, pelos seguintes instrumentos, na forma do regulamento: I - assinatura de termo de consentimento prévio; II - registro audiovisual do consentimento; III - parecer do órgão oficial competente; ou IV - adesão na forma prevista em protocolo comunitário”.

<sup>237</sup> PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERAÇÃO. PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU DE MINERAÇÃO. IMPACTO EM TERRA INDÍGENA. EXISTÊNCIA. RECONHECIMENTO PELO ÓRGÃO LICENCIADOR ESTADUAL. ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA - ECI. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO. DISCUSSÃO QUANTO AO MOMENTO: ANTES DA LICENÇA PRÉVIA OU NO DECORRER DA MESMA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MPF E DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR, AUSÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO DOS ASSISTENTES LITISCONSORCIAIS E NULIDADE DA SENTENÇA PELO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE AFASTADAS. MÉRITO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE LICENÇA PRÉVIA SEM O ECI. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPACTO. EMISSÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO SEM O ECI. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDO DE COMPONENTE INDÍGENA REALIZADO A PARTIR DE DADOS SECUNDÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. CONSULTA LIVRE E MOTIVADA DOS INDÍGENAS AFETADOS. NECESSIDADE. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA CONVENÇÃO n. 169 DA OIT. ALEGADA OMISSÃO DA FUNAI A IMPOSSIBILITAR A ELABORAÇÃO DO ECI. NECESSIDADE DE DISCUSSÃO EM AUTOS DISTINTOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. [...] VI - Nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a

pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei". No plano internacional, por seu turno, tem-se a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto n. 5.051, de 19/04/2004, cujos arts. 6º, 7º e 15 dispõem, em síntese, acerca da obrigatoriedade de consulta dos povos indígenas na hipótese de realização de projetos de exploração dos recursos existentes em suas terras. [...] IX - A alegação, versada em petição incidental, no sentido de que a primeira apelante já teria apresentado o ECI exigido pela FUNAI e pelo Ministério Público Federal não conduz à conclusão, no caso concreto, de que possível a continuidade do licenciamento ambiental, restaurando-se os efeitos da licença de instalação suspensa nos autos de agravos de instrumento interpostos contra decisão que recebera, apenas no efeito devolutivo, os recursos de apelação interpostos pelas rés. Isso porque o ECI apresentado, conforme reconhece a primeira apelante, não se reveste dos requisitos necessários de validade, notadamente diante do fato de que foi elaborado a partir de dados secundários. Considerar o teor do ECI, ignorando a afirmação de que elaborado a partir de dados secundários, é contrariar o disposto na Constituição Federal e na Convenção n. 169 da OIT, que estabelecem expressamente a necessidade de manifestação da comunidade indígena atingida. X - Não modifica o entendimento acerca da imprestabilidade do ECI apresentado com base em dados secundários a alegação de que, após diversos contatos realizados com a FUNAI para que fosse agendada a apresentação do empreendimento aos indígenas das TIs Paquicamba e Arara da Volta Grande do Xingu para a realização dos trabalhos de campo do ECI dentro dessas áreas, não foi possível sua realização, sendo que a autarquia não teria apresentado nova data para a retomada dos estudos. Isso porque a primeira apelante dispõe dos meios judiciais cabíveis para sanar a omissão da FUNAI no que se refere à definição das datas para a retomada dos estudos relacionados ao ECI. O que não lhe é permitido é que, diante da alegada omissão do órgão indigenista, o que deve ser apurado em ação própria, apresente estudo que não possui validade frente ao que determinam a Constituição Federal e a Convenção n. 169 da OIT. Não bastasse isso, as demais questões levantadas pela FUNAI, quanto à não observância do termo de referência para a elaboração do ECI, constantes de ofício cuja cópia fora juntada aos autos, também devem ser objeto de ação própria. É que a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal diz respeito tão somente à validade do procedimento de licenciamento ambiental sem a prévia elaboração do ECI aprovado pela FUNAI, sendo que qualquer questão relacionada ao próprio estudo não pode ser objeto do presente feito, sob pena de indevido alargamento do objeto da demanda. XI - A elaboração do ECI não afasta a necessidade de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, na forma da Convenção n. 169 da OIT, já que são institutos que não se confundem entre si, conforme precedente de Relatoria do eminente Desembargador Souza Prudente, que afastou a alegação de litispendência entre ações que possuíam as mesmas partes, porém causas de pedir distintas (AC 0005891- 81.2012.4.01.3600/MT, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.1111 de 29/10/2013). Nada obsta, contudo, na esteira do entendimento ora firmado, e considerando o transcurso do lapso de tempo decorrido desde a decisão, proferida em sede de agravo de instrumento, que autorizou a emissão da licença prévia ao empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, que se mantenha a validade da referida licença, porém suspenda-se o curso do licenciamento ambiental, enquanto não satisfeitos os requisitos necessários. XII - Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção n. 169 da OIT. Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos. XIV - Recursos de apelação interpostos pelos réus aos quais se dá parcial provimento (item XII). A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento aos recursos de apelação interpostos pelos réus e, reformando em parte a sentença recorrida, afastar a declaração de nulidade da licença prévia emitida ao empreendimento Projeto Volta Grande do Xingu, condicionando a validade da licença de instalação à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção n. 169 da OIT, mantida, assim, a suspensão da LI. Ressaltar, por fim, que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da

2022, uma nova decisão judicial manteve a suspensão do licenciamento, desta vez, até que fossem realizados o estudo socioambiental competente e a CCPLI dos povos ribeirinhos da região (ISA, 2022).

Além desse, destaca-se o caso da Portaria nº 223/2019 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), pela qual foi aprovado um plano de manejo florestal para a área localizada no interior da Reserva Extrativista Tapajós Arapiuns. Ao analisar a questão, em abril de 2021, o desembargador relator asseverou que o procedimento de consulta prévia, livre e informada haveria de se operar mediante a elaboração de um Plano de Consulta “respeitando regras, protocolos e procedimentos apropriados, a serem definidos pela própria comunidade consultada”. Dessa forma, expressou o reconhecimento às normas internas das comunidades, fossem elas elaboradas, ou não, através de um protocolo autônomo de CCPLI<sup>238</sup>.

Nesse contexto, Martins (2022, p. 287) destaca que, no período analisado em sua tese (de 2014 a 2022), não identificou nenhuma situação em que um tribunal tenha se manifestado contrariamente à aplicação dos protocolos. Por outro lado, constatou que, até então, nenhuma decisão do STF analisou a aplicação dos protocolos autônomos – situação que perdura até o presente. Na realidade, a jurisprudência das cortes superiores sobre a questão é ainda incipiente no Brasil, como observado no item 3.2.3, inexistindo decisão colegiada do STF a respeito do direito à CCPLI. Inobstante isso, outras instituições têm se dedicado ao tema, como é o caso do MPF, contribuindo para o reconhecimento jurídico desses protocolos. Nesse sentido, destaca Martins (2022, p. 288):

O MPF tem sido um dos principais vetores para a mudança institucional em relação aos direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no Brasil. O Ministério Público Federal tem apoiado a elaboração do Protocolo Munduruku e outros protocolos autônomos. Ele iniciou ações judiciais em defesa da implementação do direito à consulta desses povos e comunidades, seguindo seus protocolos autônomos, se eles existirem para serem seguidos. O MPF fez isso, por exemplo, no caso

---

consulta prévia ora exigidos. (ACORDÃO 00025057020134013903, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 DATA:19/12/2017).

<sup>238</sup> TRF-1 - AI: 10142788620214010000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 29/04/2021, 5ª Turma, Data de Publicação: PJe 29/04/2021 PAG PJe 29/04/2021 PAG. Para consultar a íntegra da decisão monocrática, acessar: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/1814156252>

dos povos indígenas Juruna e Arara e da empresa de mineração Belo Sun mencionada acima<sup>239</sup>.

Na atuação do MPF, destaca-se a Recomendação nº 12, de 07 de novembro de 2017, da Procuradoria da República do Município de Itaituba (PA), através da qual o órgão ministerial recomendou que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) respeitasse e garantisse o exercício do direito à CCPLI dos povos interessados, “nos termos da legislação interna e internacional e dos protocolos de consulta já editados, como condição prévia e inafastável para qualquer ato administrativo tendente a tratar da implantação da ferrovia”. Em 2021, a 6ª CCR do MPF revisitou a dita Recomendação, e, destacando a existência de um protocolo autônomo, manifestou-se pela realização da consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais afetados pelo projeto de Estrada de Ferro 170 - Ferrogrão<sup>240</sup> (MPF, 2021, p. 10).

De maneira semelhante, a Defensoria Pública da União (DPU) tem trabalhado pela promoção do direito à CCPLI e o reconhecimento dos protocolos autônomos. Dentre os casos mais emblemáticos, destaca-se o que é objeto do presente estudo, quando, após a edição da Resolução nº 11 de 26 de março de 2020, do CDPEB/GSI, a DPU exarou uma recomendação, afirmando que “estes Protocolos de Consulta Prévia devem ser observados necessariamente”, assim como que “os Protocolos de Consulta Prévia, associados à observância dos padrões internacionais fixados pela Convenção nº 169 e jurisprudência da Corte IDH, oferecem parâmetros suficientes para aplicação concreta do direito à consulta prévia, livre e informada” (DPU, 2021, p. 3). Ademais, instou o representante do CDPEB a elaborar um “Plano de Consulta” para as comunidades quilombolas de Alcântara, recomendando que “a elaboração do plano seja guiada pelas normas protocolares para a realização da consulta prévia, livre, de boa fé e devidamente informada, elaboradas por estas comunidades” (DPU, 2021, p. 3).

---

<sup>239</sup> Original: “The MPF has been one of the main vectors for institutional change regarding the rights of Indigenous, Quilombola, and traditional peoples and communities in Brazil. The Federal Prosecution Service has supported the elaboration of the Munduruku Protocol and other autonomous protocols. It has initiated lawsuits in defence of the implementation of the right to consultation of these peoples and communities, following their autonomous protocols, if they exist to be followed. The MPF has done this, for instance, in the case of the Juruna and Arara Indigenous peoples and the Belo Sun mining company described above”.

<sup>240</sup> Nota Técnica Nº 1/2021/6ªCCR/MPF.

Portanto, nota-se que, apesar do lento reconhecimento dos protocolos autônomos pelos Poderes da República, outras instituições têm contribuído ativamente no processo de conformação jurídica dos protocolos autônomos de CCPLI perante o direito brasileiro. Nesse sentido, compartilhamos da visão de Martins (2022, p. 290-291, tradução nossa), para quem “a jurisprudência, a visão institucional do MPF e a doutrina abriram caminho para o entendimento de que a aplicação de protocolos autônomos pode ser uma forma de implementar a consulta, ainda que não exista no Brasil um marco regulatório estatal para tanto”<sup>241</sup>. A essa compreensão, acrescentaríamos a atuação da DPU e de organizações internacionais perante os quais o Estado brasileiro possui obrigações específicas, conforme destacado anteriormente.

Tendo em vista o exposto, passaremos a análise da elaboração e conteúdo do documento que veicula as principais normas sobre direito à CCPLI às comunidades quilombolas de Alcântara, o texto base de seu protocolo autônomo, conforme segue.

#### *4.2.3 O texto base do protocolo comunitário sobre CCPLI das comunidades quilombolas de Alcântara*

Em agosto de 2019, entidades representativas<sup>242</sup> das comunidades quilombolas publicaram o documento intitulado “Texto Base do Protocolo Comunitário de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA” (ao qual nos referiremos como “texto base do protocolo de CCPLI”). Por meio dele, buscou-se fazer frente ao AST entre Brasil e EUA, firmado poucos meses antes, estabelecendo-se, a partir de então, as diretrizes para a implementação de um adequado procedimento de CCPLI. Assim, para entender o processo de organização desse documento, o pesquisador recorreu à realização de entrevistas com lideranças das comunidades quilombolas, conforme mencionado na introdução do

---

<sup>241</sup> Original, íntegra: “Thus, the jurisprudence, the MPF’s institutional view, and legal scholarship have paved the way to the understanding that the application of autonomous protocols can be a means of implementing consultation, even though there is no state regulatory framework in place in Brazil to do so”.

<sup>242</sup> ATEQUILA; STTR/Alcântara; SINTRAF/Alcântara; MABE; MOMTRA.

capítulo, sobre as quais se baseiam algumas das informações apresentadas no presente tópico.

De acordo com o Sr. Danilo Serejo<sup>243</sup>, as discussões sobre os direitos advindos da Convenção nº 169 da OIT se iniciaram no ano de 2005, quando foi dado início à realização de oficinas em diversas comunidades sobre a aplicação do instrumento internacional. Tais oficinas perduraram até o ano de 2008 – deixando de ocorrer apenas no ano de 2007, por insuficiência de recursos. Naquele ano, diversas entidades de defesa dos direitos das comunidades quilombolas, juntas, enviaram uma Comunicação à OIT sobre o descumprimento da Convenção nº 169 da OIT pelo Estado brasileiro. Nesse documento, cita-se o caso das comunidades quilombolas de Alcântara como um exemplo de descumprimento dos direitos assegurados pela dita Convenção<sup>244</sup>, mais especificamente, do direito à CCPLI em casos de remoção compulsória (art. 16)<sup>245</sup> (CONAQ *et al.*, 2008, p. 10).

A partir dessas oficinas, se ampliou a compreensão sobre o significado e o alcance do direito à CCPLI nas comunidades. Nas palavras da Sra. Dorinete Serejo: “a gente sabe que uma consulta não é uma audiência, não é uma oitiva, é algo muito mais elaborado, onde a comunidade diz de que forma ela quer que seja essa

---

<sup>243</sup> Entrevista realizada no dia 19 de maio de 2023, na Universidade da Costa Rica (UCR), em San José, Costa Rica, com o autor.

<sup>244</sup> De acordo com o documento: “As comunidades quilombolas do Brasil também vivenciam a violação de seu direito previsto no artigo 16 da Convenção 169 da OIT ao serem removidas compulsoriamente de suas terras. Foi o que ocorreu, ainda na década de 1980, com os quilombolas do município de Alcântara (no Maranhão). Com a instalação do Centro de Lançamento Espaciais do Ministério da Aeronáutica, 312 famílias de 31 povoados quilombolas foram deslocadas forçadamente de suas terras tradicionais e reassentadas em sete agrovilas. Parte dessas agrovilas não possui solos agriculturáveis, de igual fertilidade e quantidade às terras em que viviam anteriormente. Até hoje, as famílias não receberam justas indenizações pela remoção sofrida e sequer possuem o título definitivo das terras para onde foram deslocadas”.

<sup>245</sup> Íntegra: “Artigo 16. 1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam. 2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados. 3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento. 4. Quando o retomo não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas. 5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas trasladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento”.

consulta, em que termos, em que tempo”<sup>246</sup>. Desta feita, foi no contexto do avanço das tratativas de um novo AST entre Brasil e EUA, durante o governo de Michel Temer<sup>247</sup>, que as comunidades organizaram o II Seminário a Base Espacial e os Impasses Sociais, ocorrido entre os dias 24 e 25 de novembro de 2017, na cidade de Alcântara, e, como encaminhamento do evento, decidiu-se pela elaboração de um protocolo autônomo de CCPLI (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 13).

Assim sendo, a partir de 2018, lideranças vinculadas às entendidas representativas das comunidades quilombolas passaram a articular a construção do protocolo de consulta, organizando oficinas nas dez comunidades-polos<sup>248</sup> que integram o território étnico. Tais oficinas tinham por objetivo discutir os possíveis impactos gerados pelo AST, a necessidade de imediata titulação do território e a construção desse protocolo (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 13). Sobre o conteúdo desses encontros, o Sr. Danilo Serejo esclarece que “as oficinas foram feitas a partir de perguntas-chave”, as quais versavam, por exemplo, sobre questões como a expansão do CLA, o aproveitamento dos recursos naturais, e a concordância, ou não, com uma eventual remoção e reassentamento das comunidades<sup>249</sup>. Depois, as

---

<sup>246</sup> Entrevista realizada no dia 19 de abril de 2023, na sede do STTR/Alcântara, em Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

<sup>247</sup> Ver item 2.3.2.

<sup>248</sup> De acordo com Dorinete Serejo, “cada [comunidade] polo desse reúne em média de oito a quinze comunidades, dependendo da região”. Por sua vez, Danilo Serejo explica: “são as comunidades maiores que reúnem as comunidades em torno. É assim que a gente se organiza politicamente. Porque, como é um território muito grande, então, raramente a gente faz oficinas de comunidade porque isso requer tempo, muito tempo e muito de dinheiro. Então, a gente faz nas comunidades polos e chama as comunidades dali de perto para ir para as comunidades”. São comunidades-polo: Comunidades-polo: Barreiro, Arenhengaua, Pavão, Oitíua, Peroba de Cima, Itapuaúá, Agroliva I, Agrovila II, Canelatíua, Santa Maria (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 14).

<sup>249</sup> O entrevistado se refere às perguntas descritas no texto base do protocolo de CCPLI das comunidades quilombolas, quais sejam: “1) Caso o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos para o uso do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) seja aprovado pelo Congresso Nacional, é certo que haverá expansão do CLA e, consequentemente, o deslocamento das comunidades quilombolas do litoral para outras regiões do município de Alcântara. Diante disso, você e sua comunidade aceitariam que outras famílias/comunidades fossem assentadas na área da sua comunidade? 2) A sua comunidade dispõe de recursos naturais (igarapé, florestas de manguezais, rios, matas, área de roça, etc.) suficientes para satisfazer as necessidades de outras comunidades, caso sejam assentadas na área de sua comunidade? 3) Você e sua comunidade aceitariam ser deslocados para outra região do município de Alcântara, longe do lugar que vocês nasceram e se criaram? 4) Você e sua comunidade concordam com a cessão/doação do nosso território secular e tradicionalmente ocupado por gerações das nossas famílias para o programa aeroespacial brasileiro? 5) A expansão do CLA pode remanejar todas as comunidades do litoral alcantareense e reassentá-las em algum lugar do município, inclusive, na área da sua comunidade. Diante disso, e considerando o que ocorreu com as agrovilas, você e sua comunidade concordam com a expansão do CLA sobre o território quilombola de Alcântara? 6) Diante de tudo que já foi discutido, você e sua comunidade concordam com o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre o Brasil e os Estados Unidos para o uso da Base de Alcântara?” (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 15-16).

respostas a essas perguntas orientaram a elaboração do texto base do protocolo de CCPLI das comunidades quilombolas.

Em março de 2019, deu-se a assinatura do dito AST entre Brasil e EUA, que ainda precisava ser ratificado pelo Congresso Nacional para entrar em vigor. Tal acordo era visto como “uma ameaça direta de expulsar mais de 800 famílias do litoral alcantarense” (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 13). Então, poucos meses depois, em agosto de 2019, foi realizado o evento denominado “Encontro das Comunidades Quilombolas de Alcântara: Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio Livre e Informado das Comunidades Quilombolas de Alcântara”, em que os membros das comunidades se reuniram para deliberar sobre o dito protocolo. Nada obstante, divergências internas impediram a consolidação de um documento que fosse aceito por todos os envolvidos, sendo, portanto, aprovado na condição de “texto base”. Nesse sentido, explica o Sr. Danilo Serejo:

E aí, nós fizemos o encontro. E no encontro, a ideia era a gente fechar o documento, o protocolo em si. E aí, você imagina um território como Alcântara, gigantesco, com mais de 200 comunidades, nós decidimos que nós não iríamos fazer um protocolo específico para a área, para as comunidades, que são diretamente atingidas pela Base. Nós decidimos fazer um protocolo para todo o território. E aí, você imagina um território com muitas tensões internas, muitas disputas. Não sei se teve tempo de perceber isso, mas tem muitas disputas internas. A gente não conseguiu, para a nossa surpresa, entre aspas, nós não conseguimos consolidar um texto de protocolo para todo o município. Por isso que o nosso protocolo saiu com o nome de documento base<sup>250</sup>.

O entrevistado esclarece que, a princípio, essa estrutura do documento – que não era a pretendida – causou frustração. Dessa forma, o texto base do protocolo de CCPLI das comunidades quilombolas se distinguia de outros protocolos autônomos já consolidados na experiência de outros povos e comunidades tradicionais. No nosso entendimento, havia o risco de que o documento não fosse entendido como resultado de um consenso – e, portanto, como uma norma consuetudinária, nos termos propostos no item 4.2.1 –, o que poderia levar a questionamentos sobre sua legitimidade, validade e eficácia. Contudo, o Sr. Serejo acrescenta que, posteriormente, avaliou-se que a estrutura adotada foi a mais favorável para as comunidades, pois, se tratando de um “documento orientador” – e não definitivo

---

<sup>250</sup> Entrevista realizada no dia 19 de maio de 2023, na UCR, em San José, Costa Rica, com o autor.

como os demais –, poderia ser adaptado às distintas realidades das comunidades quilombolas, senão vejamos:

Passado um tempo, nós hoje avaliamos que essa foi a melhor coisa que nos aconteceu. Não fechar o documento. Porque esse negócio de documento base é o que nos permite flexibilizar o protocolo para as distintas realidades do território. Porque é um território muito grande. É um município com três territórios quilombolas e um único protocolo. E cada um desses territórios vive conflitos diferentes. [...] Agora, imagina você ter um documento fechado para todos esses três territórios. Não ia dar certo. Nós não íamos sustentar isso por muito tempo. E aí, hoje a gente avalia que não foi, na época do encontro, não era a nossa intenção deixar isso meio que aberto, mas o encontro das tensões na época ficou, e hoje a gente avalia que foi a melhor coisa que aconteceu. Porque ao mesmo tempo que ele flexiona as realidades distintas, ele permite que a gente consiga se fortalecer sem nos dividir<sup>251</sup>.

O documento foi finalizado em agosto de 2019<sup>252</sup>, e, posteriormente, diagramado para o formato de cartilha<sup>253</sup>. Em síntese, apresenta as reivindicações das 197 comunidades que integram o território étnico, as quais possuem o objetivo de permanecer no território; garantir a preservação de seu modo de fazer e de criar, e assegurar que futuras gerações possam desfrutar dos mesmos recursos que possuem<sup>254</sup> (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 6). Nessa lógica, defendem que as normas constantes no texto base do protocolo de CCPLI deverão nortear a atuação do Estado em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal) e em todos os seus níveis (executivo, legislativo e judiciário), sempre que existir a pretensão de se adotar uma medida que venha a afetar os direitos das comunidades quilombolas. Assim, buscam exercer o direito de consentir, ou não, com a medida proposta e definir quais são as suas prioridades em relação ao processo de desenvolvimento (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 9).

Considerando o temor de novas expulsões, o referido documento lembra que a Convenção nº 169 da OIT veda a possibilidade de remoções de comunidades

<sup>251</sup> Entrevista realizada no dia 19 de maio de 2023, na UCR, em San José, Costa Rica, com o autor.

<sup>252</sup> Para acessar a primeira versão do documento, consultar: [https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Documento-Base\\_-Protocolo-do-Territ%C3%B3rio-Quilombola-de-Alc%C3%A2ntara-sobre-Consulta-Pr%C3%A9via.pdf](https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Documento-Base_-Protocolo-do-Territ%C3%B3rio-Quilombola-de-Alc%C3%A2ntara-sobre-Consulta-Pr%C3%A9via.pdf).

<sup>253</sup> Para acessar a cartilha, consultar: [https://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo\\_Alcantara\\_web\\_final.pdf](https://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo_Alcantara_web_final.pdf).

<sup>254</sup> Íntegra: “Buscamos, diariamente, permanecer em nosso território tradicionalmente ocupado/utilizado por nós na sua inteireza e plenitude, como forma de assegurar a cultura do nosso modo de fazer e de criar, bem como para criar as reais condições a fim de que as gerações futuras do nosso povo possam gozar em iguais medidas dos mesmos recursos naturais presentes em nosso território”.

tradicionais sem a obtenção do consentimento prévio, livre e informado, a respeito do que ressalta:

Para que fique claro, consulta e consentimento são partes indissociáveis do mesmo processo, entrelaçam-se e se complementam, e é exatamente esse o lugar do presente protocolo, ou seja, quando necessário, o nosso consentimento deve ser considerado premissa norteadora do processo de consulta prévia. Nenhum ente da federação, público ou privado, está autorizado a entrar em nossas terras e negociar nossas vidas e nosso futuro sem que estabeleça o devido e legal diálogo com nossas comunidades, nos termos da Convenção 169 da OIT e do presente protocolo (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 11).

Segundo o documento, a consulta deverá se dar “a todos os moradores e moradoras de todas as comunidades quilombolas de Alcântara”, através de suas entidades representativas<sup>255</sup>, que “devem participar e coordenar o processo de Consulta, mas jamais podem ser consultadas sozinhas e individualmente” (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 19). Além disso, frisa que em nenhuma hipótese será admitido que entes privados ou empresas realizem a CCPLI, o mesmo se aplicando a entes públicos diretamente interessados na gestão da política aeroespacial brasileira<sup>256</sup>. Destarte, assevera que, no caso de projeto ou proposta que depende de trâmite no Congresso Nacional, as casas legislativas deverão instalar processo de consulta juntamente aos governos, assegurando iguais condições de participação às comunidades quilombolas em todas as agendas, comissões e espaços similares de debates (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 21-22).

Para mais, o texto base do protocolo de CCPLI estabelece normas sobre o procedimento de pré-consulta; as condutas esperadas das partes; as demais etapas que deverão ser realizadas, tais como a “reunião informativa”, as “reuniões internas” e a “reunião final com o Estado”; em síntese, como deverá ocorrer todo o procedimento de CCPLI. Por fim, em sua última seção, trata especificadamente do direito ao consentimento prévio, livre e informado e de seus desdobramentos, aduzindo que:

Se durante o procedimento da CCPLI não se chegar a um acordo ou consenso entre as partes, notadamente, será porque a proposta dos governos implica em remanejamentos/deslocamentos de

<sup>255</sup> São citadas as seguintes: ATEQUILA, MABE, STTR, SINTRAF e MOMTRA e as Associações Comunitárias.

<sup>256</sup> São citados os seguintes exemplos: Ministério da Defesa, Ministério da Ciência e Tecnologia, Agência Espacial Brasileira, Aeronáutica, Centro de Lançamento de Alcântara.

comunidades/famílias ou redução do território tradicional, sendo assim, a referida proposta não terá consentimento para seguir. Propostas, projetos, empreendimentos e/ou medidas administrativas e legislativas que impliquem em perda e redução do território quilombola de Alcântara e remoções/remanejamentos/deslocamentos total ou parcial de comunidades devem obter o consentimento destas comunidades e suas instituições representativas. Em não havendo o consentimento das comunidades e suas instituições representativas, deve-se cessar todas as tratativas com o governo brasileiro. Ao não consentir pelo avanço das tratativas, as comunidades exigem que o Estado brasileiro respeite a nossa deliberação, tomando-a como premissa para quaisquer diálogos (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 36).

A partir desse documento, as comunidades têm buscado resguardar seus direitos à autodeterminação, à autogestão e ao autogoverno, conforme lhes é assegurado pelos instrumentos internacionais. Como ressaltado pela Sra. Dorinete Serejo: “nós temos um protocolo que foi criado por nós. Se o governo não se preparou para isso, nós nos preparamos. Nós temos um direcionamento que a gente precisa seguir”<sup>257</sup>. Contudo, a entrevistada também ressalta que, infelizmente, o documento não vem sendo respeitado pelo Estado, “porque a gente ainda não foi ouvido por nenhuma situação”<sup>258</sup>. Tendo isso em vista, o tópico seguinte se dedicará a analisar as situações em que, no entender no autor, se faz evidente a violação ao direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado das comunidades quilombolas de Alcântara.

#### 4.3 AS VIOLAÇÕES AO DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO NO CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA

Até o momento, o presente trabalho se dedicou a apresentar o histórico do conflito socioambiental, assim como elucidar o conteúdo e extensão dos direitos à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado, ambos que, como visto, possuem amplo reconhecimento no direito internacional. Nesse sentido, este capítulo se dedicou a apresentar as situações em que a obtenção do consentimento é obrigatória, assim como outras em que o procedimento de consulta deverá, necessariamente, observar as normas elaboradas pelos próprios povos e

---

<sup>257</sup> Entrevista realizada no dia 19 de abril de 2023, na sede do STTR/Alcântara, em Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

<sup>258</sup> Entrevista realizada no dia 19 de abril de 2023, na sede do STTR/Alcântara, em Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

comunidades em seus protocolos autônomos de CCPLI. Em conclusão, o presente tópico se dedicará à análise das situações em que, no caso concreto, ocorreram violações ao direito à CCPLI. Além disso, tecerá algumas considerações sobre o potencial impacto da análise de mérito do caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil” para a tutela do direito à CCPLI.

Nesse sentido, serão examinadas três questões distintas. Primeiro, a remoção e reassentamento forçado de comunidades quilombolas na década de 1980, ocorrida em função da construção do CLA. Para tanto, será considerado o marco da Convenção nº 107 da OIT, de 5 de junho de 1957, ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966, vigente à época dos fatos. Segundo, será averiguada a exigência, ou não, do direito à CCPLI em relação aos acordos internacionais de cooperação técnica e ao projeto de expansão do CLA, consubstanciado na Resolução nº 11/2020 do GSI, assim como a eventual responsabilidade internacional em função da persistência da ameaça de remoção e reassentamento de famílias quilombolas. Terceiro, serão apresentados os três principais temas que, se analisados pela Corte IDH, poderão contribuir significativamente para a consolidação do direito à CCPLI no plano nacional e internacional.

A partir dessa análise, será possível compreender o grau de efetividade tanto do direito à consulta, como do direito ao consentimento prévio, livre e informado no caso concreto, respondendo ao objetivo geral da pesquisa. Caso verificada a baixa aplicação do direito à CCPLI, tal como é a praxe no contexto latino-americano<sup>259</sup>, será possível adotar conclusões sobre as prováveis consequências dessa violação, inclusive no que diz respeito à possibilidade de reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado no caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”. Busca-se, com isso, esclarecer a importância do direito analisado para a garantia da integridade física, territorial e cultural dos povos e comunidades tradicionais, na expectativa de que o presente estudo contribua para o fortalecimento institucional do direito à CCPLI na América Latina.

#### *4.3.1 A remoção e reassentamento compulsório de famílias quilombolas na década de 1980*

---

<sup>259</sup> Ver tópico 2.3.

A Convenção nº 107 da OIT, de 5 de junho de 1957, foi o primeiro documento supragovernamental, de caráter vinculante, a dispor especificamente sobre a proteção de povos indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes. Sua origem está vinculada aos esforços da OIT para combater a colonização de indígenas, assim como de outros grupos formados no processo de exploração escravagista, e, ainda, de trabalhadores “mais ou menos livres”, nas colônias africanas, asiáticas e no contexto latino-americano, ainda marcado pela forte opressão dos Estados Nacionais (MARÉS, 2018, p. 159). Contudo, a dita Convenção “expressava preocupação com a proteção das populações indígenas em tom tutelar, com a finalidade da integração progressiva das populações aos respectivos países” (SILVA, 2019, p. 124).

Apesar disso, deve-se observar que, na época em que se iniciaram os trabalhos de remoção e reassentamento das comunidades quilombolas de Alcântara, na década de 1980, a referida Convenção já vigorava nos planos internacional e interno, uma vez que havia sido aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro (Decreto Legislativo nº 20, de 1965), entrando em vigor em 18 de junho de 1966, isto é, doze meses após o registro da ratificação na Repartição Internacional do Trabalho (art. 31, §3º). Logo, nota-se que, entre os anos de 1986 e 1987, quando ocorreu a realocação de famílias quilombolas, as normas da Convenção nº 107 da OIT eram válidas e plenamente exequíveis – exceto se não fossem compatíveis com as normas dos demais instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos vigentes à época<sup>260</sup>.

Nesse ínterim, algumas disposições da referida Convenção merecem destaque, pois refletem uma compreensão de proteção aos direitos humanos já consagrada no direito internacional e que subsiste até os dias atuais. É o exemplo da salvaguarda contra deslocamentos forçados, inscrita no art. 12 do instrumento internacional, o qual aduz:

#### Artigo 12

1. As populações interessadas não deverão ser deslocadas de seus territórios habituais sem seu livre consentimento, a não ser de conformidade com a legislação nacional por motivos que visem à segurança nacional, no

<sup>260</sup> Cita-se, a título de exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), o PIDCP (1966) e o PIDESC (1966).

interêsse do desenvolvimento econômico do país ou no interêsse da saúde de tais populações.

2. Quando, em tais casos, se impuser um deslocamento a título excepcional, os interessados receberão terras de qualidade ao menos igual à das que ocupavam anteriormente e que lhes permitam satisfazer suas necessidades atuais e assegurar seu desenvolvimento futuro. Quando houver possibilidade de encontrar outra ocupação ou os interessados preferirem receber uma indenização em espécie ou em dinheiro, serão assim indenizados com as devidas garantias.

3. As pessoas assim deslocadas deverão ser integralmente indenizadas por toda perda ou dano por elas sofrido em consequência de tal deslocamento.

Evidentemente, há diferenças significativas<sup>261</sup> entre as normas presentes no art. 12 da Convenção nº 107 da OIT, e aquelas que, posteriormente, foram reproduzidas no art. 16 da Convenção nº 169 da OIT<sup>262</sup>. Apesar disso, há de se considerar que, em ambas as ocasiões, há a finalidade de proteger os povos e comunidades contra a ocorrência de deslocamentos compulsórios. Havendo essa possibilidade, a Convenção estabelece a obtenção do “livre consentimento” como um requisito, assim como o fez a Convenção subsequente. Contudo, nesse caso, alude-se a algumas hipóteses de exceção à regra, sendo: por motivos que visem a segurança nacional, o interesse do desenvolvimento econômico do país, ou o interesse na saúde de tais populações.

Em que pese o exposto, entendemos que o dispositivo não pode ser interpretado isoladamente, ou seja, considerando apenas as exceções à regra do não-deslocamento (item 1), sem que, para tanto, sejam observados os requisitos presentes nos itens 2 e 3 do art. 12. Dessa maneira, para averiguar a ocorrência de uma violação concreta do direito ao consentimento das comunidades quilombolas em decorrência da remoção e reassentamento de famílias para a construção do CLA, na década de 1980, deverão ser examinados os seguintes aspectos: 1) se as comunidades foram efetivamente consultadas e consentiram com a realocação; 2) se o deslocamento das comunidades ocorreu por algum dos motivos indicados como hipóteses de exceção; 3) se o procedimento realizado esteve em conformidade com a legislação nacional; 4) se as famílias realocadas foram instaladas em terras de

---

<sup>261</sup> Dentre as principais diferenças, podemos citar: i) a exigência de que o consentimento seja prévio e informado, ausente na Convenção nº 107 e presente na Convenção nº 169, ambas da OIT; ii) as hipóteses de exceção à regra do não-deslocamento sem o consentimento, presentes na Convenção nº 107 da OIT (segurança nacional; interesse do desenvolvimento econômico do país, e interesse da saúde de tais populações) e ausentes na Convenção nº 169 da OIT; iii) o direito de regresso quando finda a causa que motivou o traslado ou reassentamento, ausente na Convenção nº 107, e presente na Convenção nº 169, ambas da OIT.

<sup>262</sup> Ver nota de rodapé nº 245.

qualidade ao menos igual à das que ocupavam anteriormente; e, 5) se foram devidamente pagas as indenizações.

Para a análise desses quesitos, lembramos os principais fatos trazidos no item 2.2, onde foi exposto o contexto histórico da implantação do CLA. Primeiro, por meio do Decreto nº 7.820/1980, o governo do estado do Maranhão declarou de “utilidade pública” para fins de desapropriação uma área de 52.000 hectares de terra, onde viviam as comunidades quilombolas. Depois, em 1982, os governos municipal, estadual e o Ministério da Aeronáutica firmaram um protocolo de cooperação, acordando medidas para a implantação do CLA. No ano seguinte, foi publicado o Decreto Federal nº 88.136/1983, dando origem ao CLA. Por fim, entre anos de 1986 e 1987, 312 famílias de 23 comunidades<sup>263</sup> foram realocadas em sete agrovilas localizadas no interior do município de Alcântara.

No que diz respeito ao primeiro quesito, isto é, se as comunidades foram efetivamente consultadas e consentiram com a realocação, destacamos que já existem diversos estudos sobre o tema, os quais apontam que o deslocamento das comunidades quilombolas se deu compulsoriamente (SAULE JR. *et al.*, 2003; ALMEIDA, 2006; PORTELA NUNES, 2015; SEREJO, 2020; CIDH, 2020). Ou seja, no mínimo, não houve a observância ao “livre consentimento” exigido pelo art. 12 da Convenção nº 107 da OIT. Nesse sentido, corrobora o relato do Sr. Sérvulo Borges, quem fez parte do grupo de jovens alcantarenses recrutados pelo governo federal que, após treinamento no Comando da Aeronáutica, na cidade de São José dos Campos, em São Paulo, atuou na remoção e reassentamento das famílias quilombolas:

E aí, começamos a tirar as coisas das casas. E essa senhorinha, ela, cacete. Eu, o Coronel e o Major, pegamos no braço dela. [...] Ela parou. Sem falar nada pra gente, nem na casa dela. Nem um bom dia ela deu pra gente. Nem um bom dia ela deu. Ela tirou o braço da mão, ela virou... Ficou... Ela ficou olhando. Ela ficou olhando. Ela voltou e só [inaudível]. Até hoje eu não sei o timbre. Ela não falou um protesto. Ela ficou em silêncio. Tu quer coisa mais dolorida? Hã? Eu vou morrer com isso, cara. [...] O silêncio. Porque é o que me dói, cara. O silêncio. [...] Tu vai chegar na casa dele com um sorriso meu irmão, dando bom dia pro cara... vai dar bom dia

<sup>263</sup> De acordo com o laudo pericial de Almeida (2006b, p. 199), “Dados do MAer [Ministério da Aeronáutica] assinalam 21 povoados compulsoriamente deslocados em 1986 e 1987 para as sete agrovilas. São eles: Cajueiro, Curuçá, Pepital, Barro Alto, Espera, Ponta Seca, Lage, Só Assim, Boa Vista, Norcasa, Cavem, Peru, Santa Cruz, Jabaquara, Pedro Marinho, Titica, Santa Rosa, Pirapema, Jenipaua, Marudá e São Raimundo”. Contudo, o autor esclarece que “a documentação do Maer fala em 21 povoados, mas não inclui dois outros que foram mencionados em entrevistas no decorrer do trabalho de campo pericial” (ALMEIDA, 2006b, p. 108).

pro cara, arrebatando a vida de uma pessoa que nasceu ali, [...] acho que ela já tava com oitenta e tantos anos. Ela com oitenta e tantos anos, na casa dela.

[...]

Acabei de te contar aqui, a violação. Quer o depoimento mais comprometedor de que o Brasil é violador de direitos? É o meu. Se alguém tem que fazer depoimento em qualquer lugar do mundo, tem que ser Borjão. Que o Borjão vivenciou... Borjão foi lá tirar pessoas. Eu fui lá tirar as pessoas. Ninguém me contou. Eu não li em livro, nem tese. Não. Eu vivenciei isso. O período de transferência dessas pessoas eu vivenciei isso. De 86 a 89. Eu vivenciei. Eu vi as caras. Eu vi Dona Helena chorando feito criança, saindo do Pepital antigo. Não era nem Pepital, era Pepital Antigo. Pergunta se ela não lembra de mim. Eu novinho tirando ela lá da casa dela e ela chorando feito criança<sup>264</sup>.

No entanto, no que tange ao segundo quesito, qual seja, se o deslocamento das comunidades ocorreu em função de alguma das hipóteses de exceção à regra do não-deslocamento, a resposta parece afirmativa. Ao nosso ver, é inegável que o projeto de construção do CLA tinha por objetivo o desenvolvimento econômico e/ou a defesa nacional, conforme se depreende da leitura do artigo 1º do Decreto nº 88.136/1983, onde consta que o empreendimento viria a integrar a estrutura do Ministério da Aeronáutica, sendo sua finalidade “executar e apoiar as atividades de lançamento e rastreamento de engenhos aeroespaciais, bem como executar testes e experimentos de interesse do Ministério da Aeronáutica, relacionados com a Política Nacional de Desenvolvimento Aeroespacial”<sup>265</sup>. Por essa ótica, de fato, a iniciativa se enquadrava em uma das hipóteses de exceção previstas no art. 12.1 da Convenção nº 107 da OIT.

No que diz respeito ao terceiro requisito, entende-se que o procedimento realizado esteve em conformidade com a legislação vigente à época, salvo melhor juízo. A forma praticada atendia às regras de uma desapropriação civil ordinária<sup>266</sup>, a qual era cabível naquela situação, dado a ausência de um regime jurídico específico aplicável à propriedade de comunidades quilombolas. No entanto, o mesmo não se

<sup>264</sup> Entrevista realizada no dia 22 de abril de 2023, na residência do entrevistado, em Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

<sup>265</sup> Íntegra: Art. 1º. Fica criado, no Ministério da Aeronáutica, o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) com a finalidade de executar e apoiar as atividades de lançamento e rastreamento de engenhos aeroespaciais, bem como executar testes e experimentos de interesse do Ministério da Aeronáutica, relacionados com a Política Nacional de Desenvolvimento Aeroespacial.

<sup>266</sup> De acordo com o Código Civil de 1916, vigente à época, a desapropriação poderia se dar por “necessidade ou utilidade pública”, sendo casos de utilidade pública: “I. A fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, educação ou instrução pública. II. A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e em geral, de quaisquer vias públicas. III. A construção de obras, ou estabelecimento, destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene. IV. A exploração de minas” (art. 590, §2º).

verifica no que diz respeito ao quarto requisito<sup>267</sup>, uma vez que os dados analisados demonstram que as famílias realocadas receberam terras pouco férteis, insuficientes e distantes do mar, comprometendo a produção de alimentos e a prática da pesca artesanal, responsáveis por grande parte do sustento das comunidades. Nesse sentido, ressalta Portela Nunes (2015, p. 168):

A implantação da base de foguetes foi efetuada não apenas por meio da desapropriação de terras, mas também implicou ainda a opção pelo *deslocamento compulsório*, ocorrido em 1986-87, de 312 famílias, residentes no litoral, para unidades administrativas denominadas de *agrovilas*, situadas no interior do município e sem acesso ao mar. As famílias de pescadores foram forçadas a abandonar as atividades pesqueiras. Além disso, foi efetivado um conjunto de medidas de caráter restritivo quanto ao uso dos recursos ecológicos, da organização social prevalecente, bem como das manifestações culturais que ameaçam as formas de existência coletiva dos diferentes grupos sociais. (itálicos originais)

No sentido do exposto, corrobora o depoimento do Sr. Magno Roberto, residente da agrovila Cajueiro, quem aponta especificamente que a “abundância” não é a mesma de outrora, quando as comunidades se situavam na região em que atualmente é o CLA. Vejamos:

Um dos grandes impactos que aconteceu na vida, não só da comunidade em si de Cajueiro, mas de todas as sete, porque foram sete agrovilas, foi a adaptação. Porque você sai de um local que você mora há décadas, há décadas. E do nada, você vai praticamente que jogado para um outro local. E você deixa toda a sua história para trás. História essa que você não pode nem voltar para visitar ou para rever. [...] Uma outra questão, é que nós lá, eu digo nós, todas as sete agrovilas que estão na parte de cá hoje, elas que foram realocadas, todas elas, todas, sem exceção, elas ficavam perto da praia. Que eu digo praia, são umas árvores, os igarapés. E aí nós viemos para um outro local que por mais que tenha, mas não é em abundância como era lá<sup>268</sup>.

Por último, quanto ao quinto requisito, relativo ao pagamento das indenizações, recorremos ao disposto no Relatório de Mérito nº 189/20, da CIDH, o qual destaca que, segundo o relato de membros das comunidades reassentadas, nem todas as famílias receberam uma indenização justa e integral, e, em alguns

---

<sup>267</sup> O quarto quesito se refere à disposição do art. 12.2 da Convenção nº 107 da OIT, qual seja, se as famílias realocadas foram instaladas em terras de qualidade ao menos igual à das que ocupavam anteriormente e que lhes permitissem satisfazer suas necessidades da época e assegurar seu desenvolvimento futuro.

<sup>268</sup> Entrevista realizada no dia 22 de abril de 2023, na sede do STTR/Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

casos, o valor pago somente serviu para comprar comida por alguns dias após a realocação (CIDH, 2020, p. 45). Tais impasses, mesmo judicializados, não foram solucionados pelo Estado brasileiro, que, aparentemente, segue em mora com a sua obrigação de indenizar integralmente a totalidade das famílias quilombolas vítimas de deslocamento forçado na década de 1980, assim como à época prescrevia o art. 12, itens 2 e 3, da Convenção nº 107 da OIT, e, posteriormente, o art. 16, itens 4 e 5, da Convenção nº 169 da OIT.

Diante do exposto, é adequado apontar que o Estado brasileiro violou o direito ao livre consentimento assegurado pelo art. 12 da Convenção nº 107 da OIT<sup>269</sup>, devido ao deslocamento forçado de algumas das comunidades quilombolas de Alcântara. Para além disso, no caso “Chitay Nech e outros vs. Guatemala” (2010), o tribunal interamericano reconheceu que “o deslocamento forçado dos povos indígenas fora de sua comunidade ou também de seus integrantes pode colocá-los em uma situação de especial vulnerabilidade”, assim como que, mantendo-se o deslocamento forçado com posterioridade ao reconhecimento da competência contenciosa da Corte, poderá ser reconhecida a violação aos direitos consagrados no art. 22 da Convenção Americana (circulação e residência)<sup>270</sup> (CORTE IDH, 2010, p. 41).

Posteriormente, no caso “Massacre do Rio Negro vs. Guatemala” (2012) a Corte IDH reiterou seus argumentos, asseverando que:

Este Tribunal constatou que as condições de vida em Pacux não permitiram que seus habitantes retornassem a suas atividades econômicas tradicionais. Ao contrário, tiveram que participar de atividades econômicas que não lhes proporcionaram uma renda estável, o que também contribuiu para a desintegração da estrutura social e da vida cultural e espiritual da comunidade. Além disso, os fatos do caso demonstraram que os habitantes de Pacux vivem em condições muito precárias e que suas necessidades básicas nas áreas de saúde, educação, eletricidade e água não estão sendo plenamente atendidas (parágrafos 85 e 86 supra). Portanto, embora a Guatemala tenha feito esforços para reassentar os sobreviventes dos massacres da comunidade de Río Negro, não criou as condições nem proporcionou os meios indispensáveis para reparar ou mitigar os efeitos de

---

<sup>269</sup> Conforme ressaltado na nota de rodapé nº 261, a Convenção nº 107 da OIT não previu a exigência de que o consentimento seja prévio e informado, mas apenas livre. Diferentemente, a Convenção nº 169 da OIT, na redação de seu artigo 16, exigiu, ao menos, que o consentimento seja “concedido livremente e com pleno conhecimento de causa [informado]”.

<sup>270</sup> Aduziu a Corte IDH (2010, p. 46): “Em face do exposto anteriormente, a Corte constata que o deslocamento forçado, a fragmentação familiar e o desenraizamento cultural sofridos por Encarnación, Pedro, Eliseo, Estermerio e María Rosaura, de sobrenome Chitay Rodríguez, constituem violações aos direitos de circulação e de residência e à proteção da família, assim como à proteção das crianças a respeito dos três últimos”.

seu deslocamento, que foi causado pelo próprio Estado. [...] Em consequência, a Corte considera que o Estado da Guatemala é responsável pela violação do artigo 22.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento dos sobreviventes dos massacres de Río Negro que vivem no assentamento Pacux. Os nomes dessas pessoas se encontram no Anexo VII da presente Sentença<sup>271</sup> (CORTE IDH, 2012, p. 69, tradução nossa).

O caso mencionado assemelha-se ao das comunidades quilombolas de Alcântara, vez que seus hábitos tradicionais também foram severamente prejudicados pelos deslocamentos, como resta evidente nos trechos dos depoimentos acima destacadas. Esse fato também se encontra registrado na denúncia apresentada pela CIDH, a qual registra que “o Estado brasileiro também impôs restrições para a livre circulação das comunidades reassentadas [...] [como a] impossibilidade de que tais comunidades possam acessar determinadas zonas, incluindo o acesso ao mar” (CIDH, 2020, p. 52). Nesse sentido, compreende-se que a alegada violação do art. 22.1 da Convenção Americana<sup>272</sup> merece ser reconhecida pela Corte IDH.

Contudo, não é provável que a Corte IDH venha a considerar que a remoção e reassentamento de algumas das comunidades quilombolas correspondeu a uma violação ao direito à CCPLI, tendo em vista que o tribunal interamericano somente tem competência para se pronunciar sobre fatos que ocorreram após o reconhecimento formal da competência contenciosa da Corte, o que se deu apenas na data de 10 de dezembro de 1998 – momento em que foi depositada junto à Secretaria Geral da OEA a respectiva declaração de aceitação. Apesar do caráter continuado da violação, é provável que, em face desse fato, a Corte IDH reconheça

---

<sup>271</sup> Original: “This Court has verified that the living conditions in Pacux have not allowed its inhabitants to return to their traditional economic activities. Instead, they have had to participate in economic activities that have not provided them with a stable income, and this has also contributed to the disintegration of the social structure and the cultural and spiritual life of the community. In addition, the facts of the case have proved that the inhabitants of Pacux live in very precarious conditions, and that their basic needs in the areas of health, education, electricity and water are not being fully met (*supra* paras. 85 and 86). Therefore, although Guatemala has made efforts to resettle the survivors of the massacres of the Río Negro community, it has not created the conditions or provided the means that are essential for repairing or mitigating the effects of its displacement, which was caused by the State itself. B.4. [...] Consequently, the Court finds that the State of Guatemala is responsible for the violation of Article 22(1) of the American Convention, in relation to Article 1(1) thereof, to the detriment of the survivors of the Río Negro massacres who live in the Pacux settlement. The names of these individuals are found in Annex VII of this Judgment”.

<sup>272</sup> Artigo 22. Direito de Circulação e de Residência. 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.

apenas a violação ao direito à circulação e residência, que se inicia na década de 1980 e subsiste até os dias atuais.

Além desse, a Corte IDH poderá reconhecer que a remoção e reassentamento das famílias quilombolas levou à violação de diversos outros direitos (que não à CCPLI), tais como o direito à propriedade, à integridade pessoal e à proteção judicial, que, igualmente, se perpetuaram no tempo. Se não dessa forma, o sofrimento vivenciado pelos deslocamentos forçados ocorridos na década de 1980 seguirá impune, perpetuando-se na memória daqueles que vivenciaram essa grave violação de direitos humanos.

#### *4.3.2 Acordos internacionais, expansão do CLA e a persistência da ameaça de remoção e reassentamento de famílias quilombolas*

Durante grande parte do século XX, o direito internacional serviu de instrumento de legitimação da dinâmica paternalista e de assimilação sociocultural exercida pelos Estados sobre os povos etnicamente diferenciados. Essa dinâmica também se fez presente no texto da Convenção nº 107 da OIT, só vindo a ser superada em 1989, com a sua substituição pela Convenção nº 169 da OIT. Nesse sentido, Silva (2019, p. 126) explica que esse movimento “representa a conquista dos denominados ‘novos’ direitos dos povos e comunidades tradicionais. Agora não mais amparados na ótica assimilacionista, mas sim no reconhecimento [...] de sua identidade étnica-cultural (indígena ou tribal)”. Entre esses “novos” direitos reconhecidos pela referida Convenção, está o direito à CCPLI, nos termos propostos ao longo do presente trabalho.

Já na vigência dessa Convenção<sup>273</sup>, diversas medidas foram adotadas pelo Estado brasileiro com a finalidade de possibilitar a exploração comercial do CLA. Com a Ucrânia, o país assinou um AST em 2002, o qual levou a um novo acordo, o Tratado sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no CLA, promulgado em 2005. Esse, por sua vez, forneceu as condições necessárias para a criação da empresa binacional ACS, que passou a

---

<sup>273</sup> A Convenção nº 169 da OIT entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, um ano após o depósito do instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT.

atuar no CLA<sup>274</sup>. Contudo, em nenhum desses momentos as comunidades quilombolas foram consultadas (DOS ANJOS, 2016, p. 46; SEREJO, 2020, p. 45), muito embora a atuação da ACS tenha causado danos diretos às comunidades quilombolas<sup>275</sup>.

A cooperação entre Brasil e Ucrânia durou pouco mais de uma década. Em 2015, o Estado brasileiro denunciou o Tratado sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no CLA, e, em 2018, extinguiu a ACS<sup>276</sup>. Contudo, logo em seguida, em 2019, deu-se a assinatura e aprovação do AST entre Brasil e EUA, e, mesmo que o acordo previsse impactos substantivos sobre “toda a região adjacente ao Centro Espacial de Alcântara”<sup>277</sup> (BRASIL, 2019, p. 7), mais uma vez, nenhum procedimento de consulta ou consentimento prévio, livre e informado foi instaurado (STTR/ALCÂNTARA *et al.*, 2019), tampouco havendo a observância ao texto base do protocolo autônomo de CCPLI elaborado pelas comunidades quilombolas.

Desta feita, é inegável que em todas essas situações foram adotadas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente as comunidades quilombolas. Por essa razão, deveriam, inequivocamente, estar alicerçadas em um processo de consulta prévia, livre e informada, adequado e de boa-fé, conforme determinam os artigos 6º e 7º da Convenção nº 169 da OIT. Ademais, verifica-se que os tratados e acordos bilaterais mencionados contribuíram para impulsionar o projeto de expansão do CLA, questão essa que, por sua vez, leva à necessária discussão sobre a observância ao consentimento prévio, livre e informado das comunidades quilombolas, consoante determina o art. 16 da Convenção nº 169 da OIT.

Indubitavelmente, a expansão do CLA é uma pretensão antiga da administração federal, que remonta, ao menos, ao ano de 1991, conforme se observa na seguinte manifestação do ex-Ministro de Estado da Defesa, Nelson Jobim:

A área atual do CLA (8.700 ha) comporta a construção de apenas três sítios de lançamento, pois os requisitos de segurança têm de ser mandatoriamente obedecidos. Este quantitativo de sítios é extremamente

---

<sup>274</sup> Ver tópico 1.3.

<sup>275</sup> Para mais detalhes, consultar a obra de Pereira Júnior (2009).

<sup>276</sup> MP nº 858/2018.

<sup>277</sup> Ver nota de rodapé nº 165.

limitante e não atende à demanda futura por novos veículos lançadores de maior porte. A expansão do CLA, em área autorizada por decreto em 1991, encontra-se atualmente em discussão interna no governo, em um esforço que resultará, não apenas no atendimento das necessidades do Programa Espacial Brasileiro, mas também no desenvolvimento sustentado das comunidades tradicionais da ilha de Alcântara, especialmente as quilombolas (JOBIM, 2010, p. 94).

Nada obstante, essa constatação fica ainda mais evidente quando, no mês seguinte à promulgação do AST entre Brasil e EUA, é publicada a Resolução nº 11/2020 do CDPEB/GSI<sup>278</sup>. A normativa aprovou o “Plano de Comunicação” elaborado pelo Grupo Técnico do CDPEB e estabeleceu diretrizes para orientar a elaboração de um “Plano de Consulta”, com o fim precípua de viabilizar a realocação e o reassentamento das famílias quilombolas que estivesse na área de interesse do Estado para a “consolidação” do CLA<sup>279</sup>. Contudo, Shiraishi Neto *et al.* (2020, p. 64) ressalta que as medidas estabelecidas pela dita Resolução “sugere[m] que a consulta seria na verdade [uma] mera prestação de informações aos quilombolas acerca das deliberações e ações já planejadas para a retirada e a reorganização das comunidades afetadas pela consolidação do CLA/CEA”. Tal ato, portanto, padecia de um vício congênito, vez que desrespeitava o caráter prévio, livre e informado que determina o art. 6º da Convenção nº 169 da OIT.

Essas medidas se inserem num contexto mais amplo marcado por uma persistente ameaça de remoção e reassentamento vivido pelas comunidades quilombolas. Nas palavras da Sra. Dorinete Serejo: **“as comunidades que estão ameaçadas de remoção vivem com essa espada na cabeça há mais de 30 anos”**<sup>280</sup> (*grifo nosso*). Tal aspecto já havia sido ressaltado pela CIDH em 2006, no Relatório de Admissibilidade do caso, momento em que identificou que “a ameaça de desapropriação poderia ser qualificada como uma violação contínua” (CIDH, 2006). Similarmente, em seu Relatório de Mérito, apresentado à Corte IDH em 2022, a CIDH novamente destacou que “existe a ameaça de deslocamento de outras

<sup>278</sup> Ver item 2.4.1.

<sup>279</sup> Nesse ponto, devemos lembrar o ensinamento de Marés (2019, p. 45), segundo o qual: “os Estados nacionais estão obrigados a aceitar os procedimentos estabelecidos pelos povos porque quem consulta é o Estado cujas medidas afetarão ou poderão afetar direitos não apenas materiais, mas intangíveis dos povos, que o Estado desconhece. Assim, quando o Estado impõe a sua forma de consulta, está, por este simples fato, violando o direito de consulta e, portanto, inutilizando-a para os fins da Convenção. Como só o povo pode dizer que é um povo, só ele pode dizer como forma sua vontade coletiva, só ele conhece suas prioridades, seus direitos intangíveis, sua forma de ser e seu sonho de futuro. Só ele pode consentir em mudar sua vida”.

<sup>280</sup> Entrevista realizada no dia 19 de abril de 2023, na sede do STTR/Alcântara, em Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

comunidades quilombolas, principalmente as que se encontram na chamada ‘área de segurança’ do CLA” (CIDH, 2020).

Fato é que o desenvolvimento do CLA, ao que parece, está estritamente associado ao projeto de expansão de seus limites físicos. Segundo Rollembergh (2010, p. 66), “as autoridades espaciais asseguram que, com apenas 8.713 hectares, seria inviabilizada uma operação comercial em Alcântara, que precisa de, no mínimo, dez plataformas de lançamento”. Por outro lado, qualquer expansão do CLA para além dos limites atuais exigiria, necessariamente, o traslado populacional pretendido pelo Estado, esse que, por sua vez, não poderá se dar sem o consentimento prévio, livre e informado das comunidades quilombolas, nos termos do art. 16 da Convenção nº 169 da OIT<sup>281</sup>. Aliás, no mesmo sentido, são as normas instituídas pelo texto base do protocolo autônomo de CCPLI, que vedam a perda ou redução do território quilombola e remoções, remanejamentos, deslocamentos (total ou parcial) sem o consentimento destas comunidades e de suas instituições representativas (ATEQUILA *et al.*, 2019, p. 36).

Todavia, a flagrante ausência de consulta e/ou consentimento às comunidades quilombolas antes da adoção de quaisquer das medidas anteriormente citadas, demonstra que, de fato, há uma reiterada resistência do Estado brasileiro em reconhecer que esses grupos possuem o direito de decidir livremente sobre suas vidas e destinos. A essa circunstância se soma a demora de mais de quatro décadas para titular o território étnico, e a persistência da ameaça de remoção e reassentamento para a expansão do CLA, que, no nosso entender, constitui uma violação ao direito à integridade pessoal das comunidades quilombolas, assegurado pelo artigo 5.1 da Convenção Americana<sup>282</sup>.

Inequivocamente, são múltiplas as violações perpetradas pelo Estado brasileiro e que acometem as comunidades quilombolas de Alcântara, sendo possível constatar ofensas aos direitos à autodeterminação, à propriedade, à cultura e ao desenvolvimento próprio, todos conexos à violação do direito à CCPLI<sup>283</sup>. Similarmente, tem-se uma ofensa direta ao artigo 8.1 da Convenção nº 169 da OIT<sup>284</sup>, vez que, mesmo diante da expressão do direito consuetudinário das

---

<sup>281</sup> Ver item 4.1.1.

<sup>282</sup> Artigo 5. Direito à integridade pessoal. 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

<sup>283</sup> Ver item 4.1.2.

<sup>284</sup> Ver item 4.2.1.

comunidades quilombolas, através de seu texto base do protocolo autônomo de CCPLI, o AST com os EUA foi aprovado pelo Congresso Nacional, e, depois, promulgado pela Presidência da República.

Por sua vez, dentre aquelas violações relacionadas ao direito à CCPLI, vislumbra-se pelo menos as seguintes:

**Tabela 5:** Prováveis violações relacionadas ao direito à CCPLI das comunidades quilombolas de Alcântara.

| Violações                                                                                | Período     | Fundamento Legal                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Remoção e reassentamento de comunidades quilombolas                                   | 1986 e 1987 | <b>Convenção nº 107 da OIT:</b><br>Art. 12 <sup>285</sup><br><br><b>Convenção Americana:</b><br>Art. 22.1 <sup>286</sup> (direito de circulação e de residência) |
| 2. Ameaça de remoção e reassentamento de comunidades quilombolas para a ampliação do CLA | Recorrente  | <b>Convenção nº 169 da OIT:</b><br>Art. 2 <sup>o287</sup> , Art. 6 <sup>o288</sup> , Art. 7 <sup>289</sup> ;<br>Arts. 17.2 <sup>290</sup> e 17.3 <sup>291</sup>  |

<sup>285</sup> Ver item 4.3.1.

<sup>286</sup> Ver nota de rodapé nº 272.

<sup>287</sup> Artigo 2º. 1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade. 2. Essa ação deverá incluir medidas: a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população; b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições; c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

<sup>288</sup> Ver nota de rodapé nº 48.

<sup>289</sup> Íntegra: Art. 7º. 1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. 3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas. 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

<sup>290</sup> Ver nota de rodapé nº 52.

|                                                                                                                                                                                     |                  |                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                     |                  | <b>Convenção Americana:</b><br>Art. 5.1 <sup>292</sup> (integridade pessoal);<br>Art. 21 <sup>293</sup> (direito à propriedade privada) e Art. 23 <sup>294</sup> (direitos políticos)                                         |
| 3. Assinatura/aprovação/implementação de acordos internacionais para a utilização do CLA                                                                                            | 2003, 2004, 2019 | <b>Convenção nº 169 da OIT:</b><br>Art. 6 <sup>0295</sup> ; Art. 7 <sup>0296</sup><br><br><b>Convenção Americana:</b><br>Art. 21 <sup>297</sup> (direito à propriedade privada) e Art. 23 <sup>298</sup> (direitos políticos) |
| 4. Recusa em analisar o mérito sobre a violação ao direito à consulta prévia, livre e informada em relação ao AST entre Brasil e EUA (AgR MS: 36662 - DF 0028529-76.2019.1.00.0000) | 2019             | <b>Convenção nº 169 da OIT:</b><br>Art. 12 <sup>299</sup> ; Art. 14.3 <sup>300</sup><br><br><b>Convenção Americana:</b><br>Art. 8.1 <sup>301</sup> (garantias judiciais);<br>Art. 25.1 <sup>302</sup> (proteção judicial)     |
| 5. Realização de obras e incursões no território tradicional quilombola pela                                                                                                        | 2006 a 2008      | <b>Convenção nº 169 da OIT:</b><br>Art. 7 <sup>0303</sup> ; Art. 14.2 <sup>304</sup>                                                                                                                                          |

<sup>291</sup> Artigo 17. [...] 3. Dever-se-á impedir que pessoas alheias a esses povos possam se aproveitar dos costumes dos mesmos ou do desconhecimento das leis por parte dos seus membros para se arrogarem a propriedade, a posse ou o uso das terras a eles pertencentes.

<sup>292</sup> Ver nota de rodapé nº 282.

<sup>293</sup> Ver nota de rodapé nº 73.

<sup>294</sup> Íntegra: Artigo 23. Direitos Políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

<sup>295</sup> Ver nota de rodapé nº 48.

<sup>296</sup> Ver nota de rodapé nº 289.

<sup>297</sup> Ver nota de rodapé nº 73.

<sup>298</sup> Ver nota de rodapé nº 294.

<sup>299</sup> Artigo 12. Os povos interessados deverão ter proteção contra a violação de seus direitos, e poder iniciar procedimentos legais, seja pessoalmente, seja mediante os seus organismos representativos, para assegurar o respeito efetivo desses direitos. Deverão ser adotadas medidas para garantir que os membros desses povos possam compreender e se fazer compreender em procedimentos legais, facilitando para eles, se for necessário, intérpretes ou outros meios eficazes.

<sup>300</sup> Artigo 14. [...] 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

<sup>301</sup> Artigo 8. Garantias Judiciais. 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

<sup>302</sup> Art. 25. Proteção Judicial. 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

<sup>303</sup> Ver nota de rodapé nº 289.

|                                                                                             |             |                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| empresa ACS                                                                                 |             | <b>Convenção Americana:</b><br>Art. 5.1 <sup>305</sup> (integridade pessoal)                                                                                                        |
| 6. Proibição de acesso a determinadas áreas e ao mar nos períodos de lançamento             | Recorrente  | <b>Convenção nº 169 da OIT:</b><br>Art. 14.1 <sup>306</sup><br><br><b>Convenção Americana:</b><br>Art. 22.1 <sup>307</sup> (direito de circulação e de residência)                  |
| 7. Desconsideração do texto-base do protocolo autônomo de CCPLI elaborado pelas comunidades | 2019 e 2020 | <b>Convenção nº 169 da OIT:</b><br>Art. 8.1 <sup>308</sup><br><br><b>Convenção Americana:</b><br>Art. 2 <sup>o309</sup> (dever de adotar disposições de direito interno)            |
| 8. Não participação nos benefícios advindos do projeto de desenvolvimento                   | Recorrente  | <b>Convenção nº 169 da OIT:</b><br>Art. 7 <sup>o310</sup> ; Art. 15.2 <sup>311</sup><br><br><b>Convenção Americana:</b><br>Art. 21.2 <sup>312</sup> (direito à propriedade privada) |

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Em suma, é difícil precisar as razões que têm levado o Estado a permanecer em estado de completa inação perante a sua obrigação de respeitar e adotar as medidas necessárias para implementar o direito à CCPLI. Contudo, mostra-se relevante o entendimento de Serejo (2020, p. 141), para quem “o racismo estrutural

<sup>304</sup> Artigo 14. [...] 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

<sup>305</sup> Ver nota de rodapé nº 282.

<sup>306</sup> Artigo 14. 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

<sup>307</sup> Ver nota de rodapé nº 272.

<sup>308</sup> Ver nota de rodapé nº 300.

<sup>309</sup> Artigo 2. Dever de Adotar Disposições de Direito Interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

<sup>310</sup> Ver nota de rodapé nº 289.

<sup>311</sup> Ver nota de rodapé nº 51.

<sup>312</sup> Ver nota de rodapé nº 73.

é a principal instância mediadora das relações e gestão do conflito”. Nas suas palavras:

Em síntese, o que se vive em Alcântara é uma colonização inacabada, conduzida ininterruptamente pelo Estado. Três elementos nos levam a afirmar tal assertiva [...]. Primeiro, a ausência do título de propriedade coletiva; segundo, a recusa em fazer a consulta prévia, livre e informada; terceiro, o histórico de descumprimentos dos acordos assumidos, inclusive, judicialmente. Esse tripé sustenta o histórico de desamparo institucional e autoriza que o Estado continue a avançar nos seus planos ilegais e imorais, mantendo os quilombolas *acorrentados entre o céu e a terra* (SEREJO, 2020, p. 141, *itálico original*).

A influência da questão racial na dinâmica do conflito socioambiental excede os objetivos do presente trabalho, sendo uma questão complexa, cuja análise exigiria uma investigação pormenorizada, razão pela qual não nos ateremos a ela no momento. Sem embargo, trata-se de uma hipótese de pesquisa verossímil e da maior relevância, elaborada por alguém que, nascido em Canelatiua, em Alcântara, conhece e vivencia a realidade das comunidades quilombolas. Nesse sentido, deve-se ressaltar que a análise interseccional tem sido progressivamente utilizada pela Corte IDH para entender o contexto das violações de direitos humanos, inclusive, em casos contra o Estado brasileiro, como ocorrido nos casos “Favela Nova Brasília vs. Brasil” (2016) e “Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil” (2020)<sup>313</sup>.

Desta feita, no item seguinte serão abordadas as expectativas e oportunidades quanto à sentença de mérito do caso “Comunidades Quilombolas de

---

<sup>313</sup> Em voto fundamentado no caso “Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil” (2020), o juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot faz uma importante análise sobre a questão da interseccionalidade, destacando: “60. Assim, desde que a pobreza ou precária situação econômica em que vivia uma vítima ou vítimas se tornou visível mediante “a posição econômica” na jurisprudência da Corte IDH, a tendência jurisprudencial foi analisá-la de maneira interseccionada com outras categorias ou fatores de vulnerabilidade, ou, então, dentro dos elementos de acessibilidade dos direitos sociais (acessibilidade física), o que contrasta significativamente com a jurisprudência anterior ao ano de 2016. Mesmo quando em decisões anteriores a pobreza ou a condição econômica tenham estado presentes nas sentenças do Tribunal Interamericano, a abordagem era tangencial ou agravante contextual em cada um dos diferentes casos sobre os quais a Corte IDH se havia pronunciado. 61. O enfoque antes descrito (pobreza e interseccionalidade) foi manifestado com maior frequência posteriormente à sentença do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. Por exemplo, em 2017, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos emitiu o relatório Pobreza e Direitos Humanos, em que definiu a pobreza e a considerou um problema estrutural que se traduz em prejuízos ao gozo e exercício dos direitos humanos que, às vezes, implica violações que supõem a responsabilidade internacional do Estado. Também teceu importantes considerações sobre a abordagem da pobreza com base na proibição de discriminação, decorrente dos artigos 1.1 e 24 da Convenção Interamericana e com especial ênfase no enfoque interseccional”.

Alcântara vs. Brasil” pela Corte IDH, especificamente naquilo em que se relaciona ao direito à CCPLI.

#### *4.3.3 Interlocuções com a análise de mérito do caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”*

Entre os dias 26 e 27 de abril de 2023, realizou-se na cidade de Santiago, no Chile, a audiência pública da Corte IDH referente ao caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”. Nessa oportunidade, foram ouvidas testemunhas de ambas as partes, assim como a declaração dos peritos convocados, que responderam às indagações apresentadas pelos representantes e pelos magistrados. Ao final, as partes expuseram suas alegações finais, momento em que o Estado brasileiro tornou pública uma declaração formal de desculpas, na qual afirmou reconhecer a sua responsabilidade internacional pela violação dos direitos à propriedade e à proteção judicial das comunidades quilombolas de Alcântara, nos seguintes termos:

Houve violação estatal ao direito de propriedade nesse caso porque o Brasil não promoveu a titulação do território tradicionalmente ocupado pelas comunidades até o momento. Houve também violação à proteção judicial em decorrência da demora processual e da ineficiência das instâncias judiciais e administrativas para permitir às comunidades quilombolas de Alcântara o exercício do direito à propriedade coletiva das terras por elas ocupadas. O processo de titulação desses territórios, embora complexo e multifásico, tardou demasiadamente e até hoje não ultimou os trâmites necessários à efetiva titulação territorial. Toda essa realidade revela que o Brasil não foi capaz de fornecer às comunidades recursos internos rápidos e eficazes (BRASIL, 2023, p. 3).

No entanto, a declaração foi objeto de críticas das entidades representativas das comunidades quilombolas. Em manifestação conjunta, MABE, MOMTRA, STTR/Alcântara, ATEQUILA e Justiça Global, afirmaram que “o pedido de desculpas apresentado pelo Estado Brasileiro veio com um formato pré-moldado de publicização e exteriorização, novamente sem atender à necessária etapa prévia de consulta às comunidades” (JUSTIÇA GLOBAL, 2023). Nesse sentido, expressaram consternação com a proposta (inconsulta) apresentada pelo Estado para a “titulação progressiva” do território quilombola. Além disso, ressaltaram que “não basta que o Estado diga que vai pedir desculpas. Ele deve também ouvir as comunidades sobre

o que elas consideram suficiente e adequado em termos de formalização e publicização deste pedido” (JUSTIÇA GLOBAL, 2023).

Na realidade, a declaração formal do Estado não faz qualquer menção ao direito à CCPLI. Essa ausência merece a atenção, pois demonstra que a indiferença ao dever de CCPLI subsiste até os dias atuais. Por outro lado, tal direito tem sido amplamente reivindicado pelas comunidades quilombolas, como bem evidencia a manifestação dos representantes sobre a declaração formal de desculpas do Estado. Levando isso em conta, não se vislumbra qualquer desfecho adequado para o conflito que não considere a obrigação – passada, presente e futura – do Estado de consultar e, em determinados casos<sup>314</sup>, obter o consentimento prévio, livre e informado do grupo étnico, tal e qual estabelecido no texto base de seu protocolo autônomo de CCPLI.

Diante do exposto, entendemos que a análise de mérito do direito em questão no caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil” há de ser uma parte fundamental da sentença da Corte IDH. Além disso, será igualmente relevante para outros povos e comunidades tradicionais, caso venha a estabelecer standards sobre temas que, ainda, encontram grande resistência no âmbito dos Estados, tais como: o respeito ao direito consuetudinário, a observância aos protocolos autônomos de CCPLI e a participação das comunidades quilombolas nos benefícios advindos da exploração comercial do CLA. Ao nosso ver, são direitos intimamente conectados ao direito à CCPLI e que merecem ser reconhecidos e/ou mais bem desenvolvidos pela jurisprudência da Corte IDH.

Nesse contexto, constata-se que “a jurisprudência interamericana é ainda incipiente em relação a eventuais conflitos entre o direito estatal e o direito consuetudinário em outras matérias, que não o direito de propriedade” (MELO, 2023, p. 22). Em análise exaustiva do relatório de jurisprudência da Corte IDH sobre direitos dos povos indígenas e tribais (CORTE IDH, 2022), o autor pôde observar a ocorrência de, ao menos, 27 menções ao termo “direito consuetudinário”, divididas entre 16 casos (MELO, 2023, p. 21). No entanto, nenhuma delas está diretamente relacionada ao direito à CCPLI.

Contudo, essa questão adquire grande relevância para a tutela do direito à CCPLI no caso em concreto. Nota-se, por exemplo, que as normas presentes no

---

<sup>314</sup> Ver tópico 3.1.

texto base do protocolo autônomo de CCPLI foram integralmente desconsideradas pelo Estado brasileiro quando da publicação da Resolução nº 11/2020 do CDPEB/GSI, desrespeitando-se o direito interno das comunidades quilombolas. Neste caso, o Estado optou por instituir suas próprias regras para a elaboração de um “Plano de Consulta”, estabelecendo normas que vão de encontro ao que determina o documento elaborado pelas comunidades, o que contraria diversos dispositivos da normativa internacional<sup>315</sup>.

Por razões como essa, demonstra-se igualmente relevante o reconhecimento da exigibilidade dos protocolos autônomos de CCPLI. Como já exposto no tópico anterior, tais documentos são expressões legítimas do direito à autodeterminação desses grupos, e, como tal, possuem força jurídico-normativa. Nesse sentido se pronunciaram diversas instituições, entre elas a CIDH, que recomendou aos Estados: “promover o respeito, o reconhecimento e a aplicação dos protocolos de consulta e relacionamento próprios desses povos, ou outros mecanismos ou iniciativas para a implementação da consulta e consentimento livres, prévios e informados”<sup>316</sup> (CIDH, 2021, p. 168, tradução nossa).

Nesse ínterim, entendemos que o reconhecimento dos protocolos autônomos de CCPLI se harmoniza com a jurisprudência interamericana sobre o tema<sup>317</sup>, inexistindo obstáculos ao seu reconhecimento pela Corte IDH. Aliás, o mesmo se aplica à participação das comunidades quilombolas nos benefícios advindos da exploração comercial do CLA, vide os precedentes dos casos “Saramaka vs. Suriname”<sup>318</sup> (2007) e “Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname” (2015). Neste último, inclusive, o tribunal expressamente aduziu que “ao considerar os planos de desenvolvimento nos territórios das populações indígenas e tribais, o Estado deve

---

<sup>315</sup> Ver item 4.2.1.

<sup>316</sup> Original: “*Promover el respeto, reconocimiento y aplicación de los protocolos propios de consulta y relacionamiento, u otros mecanismos o iniciativas de estos pueblos para la implementación de la consulta y consentimiento libre, previo e informado*”.

<sup>317</sup> Ver item 3.1.3.

<sup>318</sup> No entender da Corte, “A segunda garantia que o Estado deve cumprir ao considerar os projetos de desenvolvimento dentro do território Saramaka é a de compartilhar, razoavelmente, os benefícios do projeto com o povo Saramaka. [...] A Corte considera que o direito a receber o pagamento de uma indenização de acordo com o artigo 21.2 da Convenção se estende não apenas à total privação de um título de propriedade por meio de uma expropriação por parte do Estado, por exemplo, mas também compreende a privação do uso e gozo regular desta propriedade. No presente caso, o direito a obter o pagamento de uma “indenização justa” conforme o artigo 21.2 da Convenção se traduz no direito dos membros do povo Saramaka a participar, de forma razoável, nos benefícios derivados da restrição ou privação do direito ao uso e gozo de suas terras tradicionais e daqueles recursos naturais necessários para sua sobrevivência” (CORTE IDH, 2007, p. 43-44).

partilhar razoavelmente os benefícios do projeto em questão, caso existam”<sup>319</sup> (CORTE IDH, 2015, p. 63, tradução nossa).

A participação mencionada está diretamente associada à análise da viabilidade, dos riscos e dos benefícios do plano de desenvolvimento, temas sobre os quais os povos e comunidades afetadas deveriam deliberar através de um processo adequado de CCPLI<sup>320</sup>. Contudo, no caso concreto, as comunidades quilombolas não apenas nunca participaram sobre qualquer discussão, como tampouco receberam benefícios advindos dos lançamentos ocorridos a partir do CLA. Na verdade, essa questão é severamente criticada por seus membros, como se observa na fala do Sr. Inácio Diniz: “todo processo desse com o CLA, eles não ouvem a nossa parte. Eles pensam da forma que é e acham que é daquele jeito e quer executar. Dá errado. Nós não temos, por exemplo, um tipo de algo que é do CLA, benefício do CLA”<sup>321</sup>.

Similarmente, membros das comunidades se queixam da desigualdade existente entre a estrutura, tecnologia e sofisticação do CLA em comparação com as condições precárias em que vivem as comunidades quilombolas, sobre o que se destaca o depoimento do Sr. Aniceto Araújo:

Vai num hospital que Alcântara, que não tem nadinha, você tá entendendo, nadinha. E aí, tu tem uma base bem aqui, ó, do primeiro mundo lançando foguete pro mundo, e tu tem um município acabado, sem nada, você tá entendendo. Então, é essa que é essa desigualdade entre o que é o CLA de Alcântara, que eles digam, não, de Alcântara. Cara, está em Alcântara, mas não é de Alcântara. “Ah, mas a gente não está aqui, porque a gente não é prefeito de Alcântara. Eu comando o CLA, eu não comando o [município de] Alcântara”. Porra, e tu quer mandar isso aqui pro limbo? Hein? E tu quer mandar de Mamuna, de Brito, de Canelatiua, de Vista Leste, de São João de Cortes, até onde tu quer mandar? “Ah, eu mando porque é um decreto que eu tenho”. Porra, se tu manda, então ajuda essas comunidades. Vai lá e diz pro governo: “governo, a gente precisa ajudar Mamuna, que estão lá largados, que o município não ajuda”. “Prefeito, a gente precisa”. Isso aqui é

---

<sup>319</sup> Original: “Al considerar los planes de desarrollo dentro de los territorios de los pueblos indígenas y tribales, el Estado debe compartir razonablemente los beneficios del proyecto en cuestión, de ser el caso”.

<sup>320</sup> No caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), a Corte IDH aduziu que “o Estado também deve assegurar que os membros do povo, ou da comunidade, tenham conhecimento dos possíveis benefícios e riscos, para que possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento e investimento proposto. [...] O descumprimento dessa obrigação, ou a realização da consulta sem observar suas características essenciais, comprometem a responsabilidade internacional dos Estados”.

<sup>321</sup> Entrevista realizada no dia 20 de abril de 2023, na sede do STTR/Alcântara, em Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

uma vila muito rica, viu? Isso aqui é uma vila muito rica, que está lá abandonada, largada<sup>322</sup>.

Diante desse quadro, a sentença da Corte IDH tem sido muito aguardada pelos membros das comunidades quilombolas, que esperam que, a partir de uma condenação, o Estado brasileiro passe a respeitar os direitos que lhes são assegurados pela normativa internacional, notadamente a Convenção nº 169 da OIT. Esse entendimento é também expressado no depoimento da Sra. Dorinete Serejo, quem ressalta a importância dessa decisão para a continuidade da luta das comunidades quilombolas em favor de seus direitos humanos – dentre eles, o direito à CCPLI. Vejamos:

Acho que é a primeira vez que o Brasil vai para o banco dos réus, na Corte, por conta de violação de direitos de comunidades quilombolas. A gente, por tudo que aconteceu, a gente espera que o Estado seja condenado por todas as violações que ocorreram, porque o povo, o povo de Alcântara, as comunidades, elas precisam de uma resposta, até para a gente continuar defendendo as comunidades. Porque caso contrário, é como se a gente estivesse fazendo uma luta em vão. Não estamos aqui falando de governo A ou de governo B, a nossa questão é com o Estado, o Estado brasileiro, independente de quem esteja lá respondendo. É isso. E aí a gente está sempre frisando que nós queremos ser ouvidos, que a consulta pré-medida e informada, que ela aconteça, para que as comunidades se posicionem, digam se querem, se aceitam, sobre qualquer empreendimento das suas comunidades, porque são as nossas vidas que são afetadas diretamente<sup>323</sup>.

Sabe-se que a Corte IDH, enquanto órgão judicante, encontra limites sobre o seu poder de atuação. Sem embargo, suas decisões possuem grande relevância no contexto latino-americano, contribuindo, direta ou indiretamente, para a realização de mudanças institucionais significativas no âmbito dos Estados. Nesse sentido, espera-se que a sentença de mérito do caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil” venha a se tornar um marco legal para a tutela do direito à CCPLI, promovendo, por óbvio, a necessária reparação às comunidades quilombolas, mas também, servindo de parâmetro interpretativo do direito em questão por tribunais de toda a América Latina.

---

<sup>322</sup> Entrevista realizada no dia 17 de abril de 2023, na sede do STTR/Alcântara, em Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

<sup>323</sup> Entrevista realizada no dia 19 de abril de 2023, na sede do STTR/Alcântara, em Alcântara, Maranhão, Brasil, com o autor.

## 5 CONCLUSÃO

Sob a ótica jurídica, a década de 1980 pode ser considerada um “divisor de águas” para os povos e comunidades tradicionais, afinal, em 1988 foi promulgada a primeira Constituição Federal do Brasil do período pós-ditatorial, a qual, pela primeira vez, reconheceu o direito constitucional das comunidades quilombolas ao território. Nessa época, foi também adotada a Convenção nº 169 da OIT, de 1989, que declarou um amplo escopo de direitos humanos a esses grupos, dentre os quais se encontra o direito à consulta prévia, livre e informada, e a exigência, em determinadas situações, da obtenção do consentimento do povo ou comunidade afetada antes da adoção da medida pretendida.

Tais direitos vieram a ser reafirmados nos textos da Declaração das Nações Unidas e da Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas, publicadas, respectivamente, em 2007 e 2016. Nesses documentos, fala-se expressamente na obtenção do consentimento prévio, livre e informado para a adoção de determinadas medidas. Em alguns casos o consentimento é tratado como requisito, e, em outros, como finalidade, o que, no nosso entendimento, não diminui a sua importância. Na verdade, desse entendimento extrai-se a compreensão de que o direito à consulta e ao consentimento devem ser interpretados de forma conjunta, pois, como observado por Silva (2019, p. 70): “o direito ao consentimento integra o direito de consulta prévia. Não existe um sem o outro”.

Não se está a defender uma generalização da obrigação de obter o consentimento prévio, livre e informado, aplicável a toda e qualquer situação cuja legislação prevê que os povos e comunidades deverão ser consultados. Conforme mencionado no capítulo 3, acreditamos que medidas desse gênero poderiam ter um impacto negativo, dificultando a prestação de serviços públicos e a realização de melhorias em favor dessa parcela da população. Sem embargo, não se pode ignorar que, tanto a consulta como o consentimento prévio, livre e informado são direitos da maior relevância, que estão diretamente relacionados à salvaguarda de outros direitos humanos.

Sendo assim, ao defender uma interpretação conjunta, considera-se que qualquer procedimento de consulta prévia, livre e informada deverá ter com norte, necessariamente, a obtenção do consentimento prévio, livre e informado. A análise do direito internacional permitiu verificar que o consentimento enquanto requisito se

dá, pelo menos, nos seguintes casos: 1) quando diante da ameaça de traslado ou reassentamento das comunidades; 2) para o armazenamento ou descarte de materiais nocivos ou potencialmente nocivos no território tradicional ou em área adjacente; 3) para a implementação de projetos de desenvolvimento no território tradicional ou em área adjacente, e 4) em casos de instalação de projetos de extração de recursos naturais no tradicional ou em área adjacente. Além dessas hipóteses, deverão ser consideradas outras situações em que as comunidades reivindicam o direito de serem consultadas e expressar (ou não) o seu consentimento prévio, livre e informado.

No nosso entendimento, nos casos mencionados, a normativa internacional assegura às comunidades afetadas o direito de veto. Em consonância com a compreensão adotada, entendemos que esse rol não é taxativo, englobando outras situações em que os povos ou comunidades tradicionais indicam haver um impacto direto e substancial nos territórios ou na vida de seus membros. Nada obstante, havendo divergências de entendimento, as alegações poderão ser verificadas através da realização de perícias antropológicas, as quais são reconhecidas como instrumentos essenciais para o tratamento equilibrado dos direitos desses grupos etnicamente diferenciados. Nesse sentido, compartilhamos do entendimento de Maia (2015, p. 74), para quem “o saber e o fazer antropológico lançam luzes sobre os fatos, permitindo a justa aplicação do Direito”.

Destarte, a pesquisa apontou que o maior problema do direito à CCPLI está em seu baixo grau de aplicação pelos Estados. Na realidade brasileira, o direito em questão assume a forma de uma mera “instituição de vitrine” (LEVITSKY; MURILLO, 2009), que, embora relativamente estável, foi recepcionada sem qualquer intenção de ser aplicada na prática. Aliás, essa relação fica evidente quando analisado o caso das comunidades quilombolas de Alcântara, onde se evidencia que a ratificação da Convenção nº 169 da OIT não produziu qualquer mudança significativa na relação do Estado com essas comunidades, que seguiram tendo o seu direito à CCPLI denegado.

Conforme demonstramos, a Convenção nº 107 da OIT já prescrevia a obrigação dos Estados obter o livre consentimento para a realização da remoção e reassentamento de povos e comunidades tradicionais. Embora a proposta de instalação do CLA se inscrevesse dentre as hipóteses de exceção a essa regra, por atender ao interesse de desenvolvimento econômico e/ou defesa nacional, existiam

outras exigências legais que o Estado brasileiro deveria, necessariamente, ter observado, tais como: a obrigação de oferecer terras de qualidade ao menos igual às ocupadas anteriormente e o pagamento de uma indenização justa e adequada, o que efetivamente não ocorreu.

A bem da verdade, ambas as exigências são objeto de queixa até os dias de hoje. O deslocamento das comunidades para as agrovilas trouxe consigo sérios problemas de ordem social e econômica, desestruturando laços familiares, relações comunitárias, e inviabilizando o exercício de suas principais atividades econômicas, tanto pela baixa fertilidade do solo como pela localização distante do mar. Além disso, passaram a sofrer restrição de acesso ao território, como a áreas em que estavam localizados antigos cemitérios, impactando o desenvolvimento de práticas ligadas a sua identidade cultural.

Após a ratificação da Convenção nº 169 da OIT, em 2003, o Estado brasileiro seguiu inerte em relação ao direito à CCPLI das comunidades quilombolas de Alcântara. Aliás, nesses quarenta anos, nenhum procedimento foi adotado com a intenção de consultar e/ou obter o consentimento prévio, livre e informado dessas comunidades, o que fez com que se mobilizassem em prol do direito de decidir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento. Entre suas principais conquistas, podem ser citadas a revogação da Resolução nº 11/2020, que ameaçava a realização de novos deslocamentos, e o trâmite do caso na Corte IDH, onde aguarda a prolação da sentença de mérito.

O caso das comunidades quilombolas de Alcântara tramitou por aproximadamente vinte anos na CIDH. Durante esse tempo, o contexto geral das violações de direitos humanos apenas se agravou. Aliás, nem mesmo a submissão do caso à Corte IDH, em 2022, fez cessar os conflitos, haja vista a recente ação de reintegração de posse ocorrida na comunidade de Vista Alegre, no dia 29 de março de 2023, que causou revolta e indignação, sobretudo, pela violência contra membros das comunidades. Por outro lado, merece destaque a iniciativa do Estado brasileiro de organizar um grupo de trabalho e promover reuniões para discutir a titulação do território quilombola (BRASIL, 2023).

No que diz respeito ao direito à CCPLI, nota-se que, embora seja possível se aludir uma incompetência *ratione temporis* para declarar a sua violação em função dos deslocamentos compulsórios de famílias quilombolas ocorridos na década de 1980, a Corte IDH poderá se dedicar à análise das inúmeras situações posteriores

ao reconhecimento de sua competência pelo Brasil, as quais, igualmente, expõem o contexto de violação estrutural ao direito à CCPLI das comunidades quilombolas, tais como: a assinatura, aprovação e implementação dos Acordos de Salvaguardas Tecnológicas com Ucrânia e EUA; as incursões da empresa ACS sobre o território étnico; os períodos de lançamentos, quando o CLA proíbe o acesso ao mar (ressaltado por membros das comunidades na audiência pública perante a Corte IDH); a Resolução nº 11/2020, entre tantas outras mencionadas no presente trabalho.

Nesse contexto, não se pode perder de vista a importância desse caso para a tutela do direito à CCPLI. Como a leitura do caso concreto demonstrou, a baixa aplicação desse direito no contexto brasileiro é um problema que demanda soluções urgentes, vez que, como diria Marés (2019, p. 35), “o que está em jogo [...] são os direitos de ser e de estar [dos povos]”. Por essa razão, entendemos que a Corte IDH não pode perder a oportunidade de, na análise de mérito do caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil”, fixar standards sobre temas como a observância aos protocolos autônomos de CCPLI; o respeito ao direito consuetudinário dos povos, e o direito das comunidades aos benefícios advindos do projeto de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ACUÑA, Roger Merino. Law and politics of Indigenous self-determination: the meaning of the right to prior consultation. In: **Indigenous peoples as subjects of international law**. Routledge, 2017. pp. 120-140.

ALVARADO, Paola Andrea Acosta. **Tribunal Europeo y Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿escenarios idóneos para la garantía del derecho de acceso a la justicia internacional?**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

ANAYA, James. Indigenous peoples' participatory rights in relation to decisions about natural resource extraction: the more fundamental issue of what rights indigenous peoples have in lands and resources. **Arizona Journal of International & Comparative Law**, v. 22, n. 1, 2005, pp. 7-17.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil e EUA assinam acordo para uso da Base de Alcântara**. Publicado em: 18 mar. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-03/brasil-e-eua-assinam-acordo-para-uso-da-base-de-alcantara>. Acesso em: 21 dez. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. **Plebiscito revela que a maioria dos eleitores é contra a Alca**. Publicada em: 17 set. 2002. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/node/587756>. Acesso em: 08 dez. 2022.

AGÜERO, Felipe. Chile, consulta previa y contexto regional. In: **Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II**. Santiago: BPE, 2019, pp. 195-212.

ARGENTINA. **Decreto 672/2016. Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina. Creación**. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Publicado em: 11 maio. 2016. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-672-2016-261285/texto>. Acesso em: 07 jan. 2023.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico**. Brasília: MMA, v. 1, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico**. Brasília: MMA, v. 2, 2006b.

ANDRADE, Israel de Oliveira [et al.]. **O Centro de Lançamento de Alcântara: abertura para o mercado internacional de satélites e salvaguardas para a soberania nacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

Associação do Território Quilombola de Alcântara/MA (ATEQUILA) [et al.]. **Texto Base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA**. outubro de 2019. Disponível em: [https://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo\\_Alcantara\\_web\\_final.pdf](https://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo_Alcantara_web_final.pdf). Acesso em: 10 set. 2023.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Política operacional sobre povos indígenas e estratégia para o desenvolvimento indígena**. Publicada em: 22 fev. 2006. Disponível em: <http://www.ugpe.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/OP-765.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Operational Policy 4.01: Environmental Assessment**. Publicada em: jan. 1999. Revisada em: ago. 2004. Disponível em: <https://web.worldbank.org/archive/website00527/WEB/OTHER/9367A2-4.HTM?OpenDocument>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Hacia un mejor equilibrio: El grupo del Banco Mundial y las industrias extractivas – Informe final de la reseña de las industrias extractivas**. Publicado em: 17 set. 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/336181468313734987/pdf/300010SPANISH01stries0mgmt0response.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BENVENUTO, Jayme [et al.]. Tratado de Cooperação Espacial entre Brasil e Ucrânia: reflexões sobre sua criação e extinção. **Revista Direito.UnB**, v. 5, n. 2, 2021, pp. 65-90.

BARELLI, Mauro. Free, prior and informed consent in the aftermath of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: developments and challenges ahead. **The International Journal of Human Rights**, v. 16, n. 1, 2012, pp. 1-24.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. 7 de Febrero de 2009. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf). Acesso em: 08 jan. 2023.

BOLÍVIA. **Ley N° 3058, de 17 de mayo de 2005, Ley de Hidrocarburos**. Disponível em: [https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/P/164\\_L\\_3058.pdf](https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/P/164_L_3058.pdf). Acesso em: 19 dez. 2022.

BOLÍVIA. **Ley de Consulta a los Pueblos Indigenas del TIPNIS, 10 de Febrero de 2012**. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N222.html>. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL DE FATO. **Bolsonaro estuda abandonar tratado sobre direitos indígenas e quilombolas a partir de setembro**. Reportagem de: Rafael Giovanaz. Publicado em: 17 ago. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/08/17/bolsonaro-estuda-abandonar-tratado-sobre-direitos-indigenas-e-quilombolas-a-partir-de-setembro>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Grupo de trabalho que discute titulação de terras quilombolas em Alcântara (MA) realiza primeira reunião**. Publicado em: 28 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/grupo-de-trabalho-que-discute-titulacao-de-terras-quilombolas-em-alcantara-ma-realiza-primeira-reuniao>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 02 dez. 2022.

BRASIL. **Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. 2019. Disponível em: <[http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/folder\\_AST2mai19-1.pdf](http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/folder_AST2mai19-1.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. **Declaração – Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**. Publicada em: 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/notas-a-imprensa/declaracao-caso-comunidades-quilombolas-de-alcantara-vs-brasil/cqa-declaracao-de-reconhecimento-de-violacoes-agu.pdf/view>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. ESTADO DO MARANHÃO. **PORTARIA CONJUNTA Nº 01– SEDIHPOP/SEMA, de 13 de junho de 2022**. Publicada no Diário Oficial do Poder Executivo do Estado de 14 de junho de 2022. Disponível em: [https://sedihpop.ma.gov.br/uploads/sedihpop/docs/PT\\_Conjunta\\_01\\_Sedihpop\\_Sem\\_a\\_ref.\\_licen%C3%A7as\\_ambientais\\_.pdf](https://sedihpop.ma.gov.br/uploads/sedihpop/docs/PT_Conjunta_01_Sedihpop_Sem_a_ref._licen%C3%A7as_ambientais_.pdf). Acesso: 13 set. 2023.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1.446-A, de 2001 (Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)**. Mensagem nº 296/2001. Aviso nº 322/2001 – C. Civil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1.446, de 2001 (Mensagem nº 296, de 2001)**. Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Relator: Deputado Marcos Rogério. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo nº 2.226, de 2002 (Mensagem nº 250, de 2002)**. Comissão de Constituição e Justiça e Redação. Relator: Deputado Aloysio Nunes Ferreira. 1º Parecer. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo nº 2.226, de 2002 (Mensagem nº 250, de 2002)**. Comissão de Constituição e Justiça e Redação. Relator: Deputado Aloysio Nunes Ferreira. 2º Parecer. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003b.

BRASIL. **Resolução nº 11, de 26 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-11-de-26-de-marco-de-2020-249996300>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial nº 1975397-RS (2021/0372132-1)**. Relator: Min. Herman Benjamin. Data de Julgamento 03/03/2022. Publicado em: 30 maio 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Suspensão de Liminar Nº 1.745-PA (2013/0107879-0)**. Relator: Ministro Felix Fischer. Data de Julgamento: 18/04/2013. Publicado em: 24 abr. 2013.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Suspensão de Liminar Nº 2266-PA (2017/0096735-0)**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Data de julgamento: 01/01/2017. Publicado em: 10 ago. 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239-DF**. Relator: Min. Cezar Peluso, Data de Julgamento: 08/02/2018. Tribunal Pleno. Publicado em: 01 fev. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 36662-DF (0028529-76.2019.1.00.0000)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 25/10/2019. Tribunal Pleno. Publicado em: 07 nov. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742-DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 24/02/2021. Tribunal Pleno. Publicado em: 29 abr. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Pet: 3388-RR**. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de Julgamento: 23/10/2013. Tribunal Pleno. Data de Publicação: Acórdão Eletrônico DJe-023. Publicado em: 04 fev. 2014.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário nº 1312132-RS (5010879-35.2015.4.04.7201)**. Relatora: Cármen Lúcia. Data de Julgamento: 02/03/2021. Publicado em: 23 mar. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário nº 1379751-PA**. Relator: Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 01/09/2022. Publicado em: 02 set. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). **Agravo de Instrumento nº 00578508520164010000**. Relator: Des. Souza Prudente, Data de Julgamento: 02/05/2018. Quinta Turma. Publicado em: 15 maio 2018.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). **Agravo Regimental na Suspensão De Liminar nº 0055938-24.2014.4.01.0000/MT**. Relator: Des. Hilton Queiroz. Corte Especial. Data de Julgamento: 20/10/2016. Publicado em: 22 nov. 2016.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF-4). **Agravo de Instrumento nº 50037798820214040000 (5003779-88.2021.4.04.0000)**. Relatora: Desa. Vânia Hack de Almeida. Terceira Turma. Data de Julgamento: 27/04/2021. Publicado em: 29 abr. 2021.

BRINKS, Daniel; LEVISTKY, S.; MURILLO, María Victoria. The political origins of institutional weakness. In: **The politics of institutional weakness in Latin America**, 2020, pp. 1-40.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **Understanding institutional weakness: power and design in Latin American institutions**. Cambridge University Press, 2019.

CALABRIA, Carina., *et al.* **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil sobre o Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada e outros assuntos (Escrito de Amicus Curiae)**. Recife: UFPE, UFGD, UFMA, UPE, 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ministro da Defesa nega ameaças à soberania nacional por supostos interesses dos EUA**. Publicada em: 28 jun. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/517548-MINISTRO-DA-DEFESA-NEGA-AMEACAS-A-SOBERANIA-NACIONAL-POR-SUPOSTOS-INTERESSES-DOS-EUA>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto; MENCK, José Theodoro Mascarenhas. Problemas fundiários relacionados ao Centro de Lançamento Espacial de Alcântara – Maranhão: processo de titulação da área aos remanescentes de quilombos e comunidades de Alcântara. In: **A política Espacial Brasileira. Parte I**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008, pp. 231-256.

CARIÑO, Jill; DOYLE, Cathal. **Making Free Prior & Informed Consent a Reality: Indigenous Peoples and the Extractive Sector**. PIPLinks, Middlesex University School of Law, The Ecumenical Council for Corporate Responsibility, 2013.

CHILE. **Decreto nº 124, publicado en 25 de septiembre de 2009**. Reglamenta el artículo 34 de la ley nº 19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas (derogado). Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1006486&f=2014-03-04>. Acesso em: 27 dez. 2022.

CHILE. **Decreto nº 66, publicado en 4 de marzo de 2014**. Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 nº 1 letra a) y nº 2 del Convenio nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1059961&idParte=9410546>. Acesso em: 28 dez. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Os Povos Indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos**. Santiago: Nações Unidas, 2015.

COMITÉ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO RACIAL (CEDR). **Recomendación general Nº XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas**. 51º período de sesiones. 1997. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/simoreplus/Adjuntos/Informes/CERD%20N%C2%BA%2023.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.

CLAVERO, Bartolomé. Consulta y Consentimiento Previo libre e Informado a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. **Foro Permanente de las Cuestiones Indígenas**, 2010.

COLÔMBIA. **Constitución Política de Colombia**. 1991. Disponível em: <https://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

COLÔMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia T-129/11. DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL-Protección constitucional/MULTICULTURALIDAD Y MINORIAS-Protección constitucional**. 2011. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>. Acesso: 12 set. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **III Informe Anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) (2019)**. Publicado em: 24 fev. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019REDESCA-es.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales (OEA/Ser.L/V/II)**. Publicado em: 28 dez. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 82/06. Petição 555-01 (Admissibilidade) – Comunidades de Alcântara. Brasil**. Publicado em: 21 out. 2006. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.555.01port.htm>. Acesso em: 01 dez. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 189/20. Caso 12.569. Mérito. Comunidades de Alcântara. Brasil**. Aprovado em: 14 jun. 2020. Disponível em: [https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/br\\_12.569\\_pt.pdf](https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/br_12.569_pt.pdf). Acesso em: 01 jan. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Situação dos direitos humanos no Brasil**: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CONNELL, Dan. Participatory development: an approach sensitive to class and gender. In: **Development in practice**. Routledge, v. 7, n. 3, 1997, pp. 248-259.

CONTREIRAS, Hélio. **E a solução foi alugar o Brasil...** Revista Istoé. 15 de agosto de 2001. Disponível em: <https://revista.istoe.com.br/e-a-solucao-foi-alugar-o-brasil/>. Acesso em: 07 dez. 2022.

CONSELHO DAS ALDEIAS WAJÃPI (APINA); ASSOCIAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS WAJÃPI DO TRIÂNGULO DO AMAPARI (APIWATA); ASSOCIAÇÃO WAJÃPI TERRA, AMBIENTE E CULTURA (AWATAC). **Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi**. Macapá: RCA, Iepé, 2014.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ). **Nota de repúdio à ameaça de remoção das comunidades quilombolas de Alcântara/MA.** Disponível em:

<http://conaq.org.br/noticias/nota-de-repudio-a-ameaca-de-remocao-das-comunidades-quilombolas-de-alcantara-ma/>. Acesso em: 29 dez. 2022.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ), *et al.* **Comunicação sobre o Cumprimento pelo Estado Brasileiro da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais Da OIT.** Agosto de 2008. Disponível em: [https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2018/09/ComunicacaoSobreoCumprimentopeloEstadoBrasileirodaConvencao169sobrePovosIndigenaseTribaisdaOIT\\_2008.pdf](https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2018/09/ComunicacaoSobreoCumprimentopeloEstadoBrasileirodaConvencao169sobrePovosIndigenaseTribaisdaOIT_2008.pdf). Acesso em: 05 out. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Chitay Nech e outros vs. Guatemala.** Sentença de 25 de maio de 2010. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_212\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_212_por.pdf). Acesso em: 13 nov. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras.** Sentencia de 8 de octubre de 2015. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_304\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf). Acesso em: 13 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras.** Sentencia de 8 de octubre de 2015. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_305\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_305_esp.pdf). Acesso em: 13 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua.** Sentença de 31 de agosto de 2001. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_79\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_por.pdf). Acesso em: 12 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname.** Sentença de 28 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai.** Sentença de 17 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/357a11f7d371f11cba840b78dde6d3e7.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Empleados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil.** Sentença de 15 de julho de 2020. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_407\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf). Acesso em: 13 nov. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.** Sentença de 20 de outubro de 2016. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf). Acesso em: 13 nov. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador.** Sentença de 27 de junho de 2012. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf). Acesso em: 13 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam.** Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_309\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf). Acesso em: 13 jan. 2023.

COYLE, Michael. From Consultation to Consent: Squaring the Circle. **UNBLJ**, v. 67, p. 235-268, 2016.

CRAWFORD, Sue ES; OSTROM, Elinor. A grammar of institutions. **American political science review**, v. 89, n. 3, 1995, p. 582-600.

DELGADO-PUGLEY, Deborah. Contesting the limits of consultation in the Amazon Region: On indigenous peoples' demands for free, prior and informed consent in Bolivia and Peru. **Revue générale de droit**, v. 43, 2013, pp. 151-181.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). **Recomendação Nº 3552829 - DPGU/SGAI DPGU.** Publicada em: 31 maio 2021. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/06/Recomendacao-no-SEI-3552829-GTComunidades.pdf>. Acesso em: 05 out. 2023.

DOROUGH, Dalee Sambo. El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: la continua búsqueda de la igualdad. GONZÁLEZ, M. et al. (Org.). **Autonomías y autogobierno en la América diversa.** Universidad Politécnica Salesiana Abya Yala, CIESAS, IWGIA y Kakenhi, 2021.

DOS ANJOS, Leonardo. **Direitos, resistência e mobilização:** a luta dos quilombolas de Alcântara contra a base espacial. Rio de Janeiro: Casa 8, 2016.

DOYLE, Cathal M. **Indigenous peoples, title to territory, rights and resources:** the transformative role of free prior and informed consent. Routledge, 2015.

EQUADOR. **Constitución de la República del Ecuador.** 2008. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_ecuador\\_6002.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf). Acesso em: 08 jan. 2023.

ESTADÃO. **Justiça determina suspensão de obras em Alcântara.** Publicado em: 15 set. 2008. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/brasil/justica-determina-suspensao-de-obras-em-alcantara/>. Acesso em: 01 jan. 2023.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. 6. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. GARAVITO, C. R. (Org.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno, pp. 139-159.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. De la Tutela a los Derechos de Libre Determinación del Desarrollo, Participación, consulta y Consentimiento: Fundamentos, balance y retos para su implementación. **Amazônica-Revista de Antropologia**, v. 1, n. 2, 2009, pp. 368-405.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. Hacia una nueva relación del Estado con los pueblos: autonomía, participación, consulta y consentimiento. **Revista Justicia & Democracia**, v. 11, 2013.

FALLETTI, Tulia G. Social Origins of Institutional Weakness: Prior Consultation over Extraction of Hydracarbons in Bolivia. In: **The politics of institutional weakness in Latin America.** Cambridge University Press, 2020.

FALLETTI, Tulia G.; RIOFRANCOS, Thea N. Endogenous participation: Strengthening prior consultation in extractive economies. **World Politics**, v. 70, n. 1, 2018, pp. 86-121.

FOLHA DE S. PAULO. **Comissão do Senado dos EUA veta uso de verbas para remover quilombolas em Alcântara.** Publicado em: 19 out. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/10/comissao-do-senado-dos-eua-veta-uso-de-verbas-para-remover-quilombolas-em-alcantara.shtml>. Acesso em: 30 dez. 2022.

FOLHA DE S. PAULO. **Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos.** Publicado em: 30 abr. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). **Debate sobre a Convenção 169 da OIT reúne representantes governamentais, indígenas e quilombolas durante a Rio+20.** Publicado em: 18 jun. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2012/debate-sobre-a-convencao-169-da-oit-reune-representantes-governamentais-indigenas-e-quilombolas-durante-a-rio-20>. Acesso em: 17 jan. 2023.

G1. **Casos de coronavírus no Brasil em 19 de março.** Publicado em: 19 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/19/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-19-de-marco.ghtml>. Acesso em: 29 dez. 2022.

GARAVITO, César Rodriguez. Ethnicity.gov: Global governance, indigenous peoples, and the right to prior consultation in social minefields. **Indiana Journal of global Legal studies**, v. 18, n. 1, 2010, pp. 263-305.

GARAVITO, César Rodriguez; DÍAZ, Carlos Andrés Baquero. **The Right to Free, Prior, and Informed Consultation in Colombia: Advances and Setbacks**. s/d. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/GaravitoAndDiaz.pdf>. Acesso: 25 dez. 2022.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica-RCS, 2016.

GAZETA DO POVO. **Brasil quer retomar o uso da Base de Alcântara em parceria com os EUA**. Publicada em: 30 set. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/brasil-quer-retomar-uso-da-base-de-alcantara-em-parceria-com-os-eua-63iqnu8ouwyko6vzxwnp4l8ic/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento quilombolas: direito e negacionismo**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belém, 2020.

GRUPIONI, Luis D. Benzi; OLIVEIRA, Rodrigo M.; SILVA, Liana Amin da; GARZÓN, Biviany Rojas; JOCA, Priscila. **Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento. Um olhar sobre o Brasil | Belize | Canadá | Colômbia**. São Paulo: RCA, 2021.

GÓMIZ, María Micaela; SALGADO, Juan Manuel. **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas: su aplicación en el derecho interno argentino**. Neuquén: Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas, 2010.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HERRERA, Juan C. The Right of Cultural Minorities to Binding Consent: Case Study of Judicial Dialogue in the Framework of a *Ius Constitutionale Commune* en América Latina. **Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper**, n. 2017-11, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil tem 1,3 milhão de quilombolas em 1.696 municípios**. Publicado em: 27 jul. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37464-brasil-tem-1-3-milhao-de-quilombolas-em-1-696-municipios#:~:text=A%20Bahia%20%C3%A9%20a%20Unidade,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20quilombola%20do%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 21 out. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **História – Alcântara (MA)**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1437/>. Acesso em: 09 nov. 2022.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Justiça estadual do Pará suspende licenciamento da mineradora Belo Sun**. Publicado em: 27 maio 2022. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/justica-estadual-do-para-suspende-licenciamento-da-mineradora-belo-sun>. Acesso em: 30 set. 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **O que o governo Dilma fez (e não fez) para garantir o direito à terra e áreas de conservação?**. Publicado em: 01 jun. 2016. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/165468>. Acesso em: 15 jan. 2023.

JOBIM, Nelson A. A Defesa e o Programa Espacial Brasileiro. VELOSO, E. M. [et al.] (Org). **A política Espacial Brasileira. Parte I**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, pp. 91-108.

JOFFE, Paul. **"Veto" and "Consent" – Significant Differences**. 2018. Disponível em: <https://quakerservice.ca/wp-content/uploads/2018/10/Veto-and-Consent-Significant-differences-Joffe.pdf>. Acesso: 16 set. 2023.

JUSTIÇA GLOBAL. **Pedido de desculpas do Estado para quilombolas de Alcântara é incompleto e suscita dúvidas**. Reportagem de: 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.global.org.br/blog/pedido-de-desculpas-do-estado-para-quilombolas-de-alcantara-e-incompleto-e-suscita-duvidas/>. Acesso: 10 out. 2023.

LA ROSA CALLE, Javier. El derecho a la consulta previa y su implementación en el Perú según las reglas legislativas y el Tribunal Constitucional. **Derecho & Sociedad**, n. 39, 2012, pp. 196-203.

LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. **Argentine democracy: The politics of institutional weakness**. Harrisburg: Penn State Press, 2005.

LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. Variation in institutional strength. **Annual Review of Political Science**, v. 12, 2009, pp. 115-133.

MAIA, Luciano Mariz. Do papel da perícia antropológica na afirmação dos direitos dos índios. OLIVEIRA, J. P.; MURA, F.; SILVA, A. B (Org.). **Laudos Antropológicos em perspectiva**. ABA Publicações, 2015, pp. 48-76.

MATOS, Patricia de Oliveira. Geopolítica e Programa Espacial Brasileiro: da Busca pela Autonomia ao Acordo De Salvaguardas Tecnológicas. **Revista Brasileira De Estudos Estratégicos**, v. 13, n. 25, 2021.

MARÉS, Carlos Frederico. A força vinculante do protocolo de consulta. In: GLASS, Verena [et al.] (Org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019, pp. 19-45.

MARÉS, Carlos Frederico. Os povos tribais da Convenção 169 da OIT. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, 2018, pp. 130-154.

MARTINS, Martha Priscylla Monteiro Joca. **Consultation and consent protocols and self-determination**: “We have the right to establish our own way of being consulted”. Tese (Doutorado). Université de Montréal, 2023.

MAYDS. **Manual técnico para la consulta a pueblos originarios en la gestión de bosques y cambio climático**: Lineamientos sobre el proceso de consulta previa, libre e informada a Pueblos Originarios. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021.

MELO, Matheus Barbosa de. **Relatório Técnico de Execução do Objeto (AMD-0009-6.01/23)**: “O reconhecimento dos sistemas de justiça tradicional de povos e comunidades tradicionais na Corte Interamericana de Direitos Humanos”. Recife: FACEPE, 2023.

MENEZES, Wagner. Os princípios de direito internacional. In: **Os Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. São Paulo: Funag, 2010, pp. 683-701.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Nota Técnica nº 03/2019-6CCR**. Publicada em: 30 set. 2019. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2019/nota\\_tecnica\\_03\\_2019\\_6CCR1.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2019/nota_tecnica_03_2019_6CCR1.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Nota Técnica nº 01/2021/6<sup>a</sup>CCR/MPF**. Publicada em: 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica-no-1-2021-6ccr-de-18-de-maio-de-2021-direito-a-consulta-previa-ef-170-ferrograo.pdf>. Acesso em: 05 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria da República do Município de Itaituba. **Recomendação Nº 12, de 07 de novembro de 2017**. Disponível em: [https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica//node/142/edit/2018-06/Recomendacao\\_MPF\\_cancelamento\\_audiencias\\_publicas\\_Ferrograo\\_2017%20%283%29%20%281%29.pdf](https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica//node/142/edit/2018-06/Recomendacao_MPF_cancelamento_audiencias_publicas_Ferrograo_2017%20%283%29%20%281%29.pdf). Acesso em: 03 out. 2023.

MITCHELL, Sean T. **Constellations of inequality**: Space, race, and utopia in Brazil. University of Chicago Press, 2017.

MITCHELL, Sean T. [et al.]. **Projeto nova cartografia social da Amazônia**: Quilombolas atingidas pela base espacial de Alcântara, Maranhão. 6 set. 2017. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/download/10-quilombolas-atingidos-pela-base-espacial-de-alcantara-maranhao/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

MONSERRAT, José. ...a better model of cooperation? The Brazilian–Ukrainian agreement on launching Cyclone-4 from Alcântara. **Space Policy**, v. 21, n. 1, 2005, pp. 65-73.

MORRIS, Meghan [et al.]. La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional. **Programa de Justicia Global y Derechos Humanos/Documentos**, v. 2, 2009, pp. 7-22.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**: Aprovada na 107<sup>a</sup> Sessão Plenária, de 13 de setembro de 2007.

Disponível em:

[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_sobre\\_os\\_Direitos\\_dos\\_Povos\\_Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf). Acesso em: 01 jan. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/42/37)**. 2 de agosto de 2019. Disponível em:

[https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/232/01/PDF/G1923201.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/232/01/PDF/G1923201.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/232/01/PDF/G1923201.pdf?OpenElement). Acesso: 12 set. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/66/288)**. Asamblea General. Sexagésimo sexto período de sesiones. Publicado em: 10 ago. 2011. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9699.pdf>. Acesso em: 15

jan. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/45/34)**. Consejo de Derechos Humanos. 45º período de sesiones. Publicado em: 18 jun. 2020. Disponível em:

[https://terraderechos.org.br/uploads/arquivos/A\\_HRC\\_45\\_34\\_S.pdf](https://terraderechos.org.br/uploads/arquivos/A_HRC_45_34_S.pdf). Acesso em: 10

ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos (A/HRC/39/62)**. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 39º período de sesiones. 10 de agosto de 2018. Disponível em:

[https://conahcyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/estandares\\_dh/docs\\_estandares\\_dh/Mecanismo\\_Pueblos\\_Indigenas\\_Naciones\\_Unidas\\_informe\\_consentimiento\\_2018.pdf](https://conahcyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/estandares_dh/docs_estandares_dh/Mecanismo_Pueblos_Indigenas_Naciones_Unidas_informe_consentimiento_2018.pdf). Acesso: 10 ago. 2023.

[https://conahcyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/estandares\\_dh/docs\\_estandares\\_dh/Mecanismo\\_Pueblos\\_Indigenas\\_Naciones\\_Unidas\\_informe\\_consentimiento\\_2018.pdf](https://conahcyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/estandares_dh/docs_estandares_dh/Mecanismo_Pueblos_Indigenas_Naciones_Unidas_informe_consentimiento_2018.pdf). Acesso: 10 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL. **Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas (E/C.19/2005/3)**. Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas. 17 fev. 2005. Disponível em:

<https://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

<https://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL. **Report of the Workshop on Indigenous Peoples, Private Sector Natural Resource, Energy and Mining Companies and Human Rights (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3)**. Publicado em: 17 jun. 2002. Disponível em:

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/Seminars/Report\\_workshop\\_2001.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/Seminars/Report_workshop_2001.pdf). Acesso em: 20 ago. 2023.

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/Seminars/Report\\_workshop\\_2001.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/Seminars/Report_workshop_2001.pdf). Acesso em: 20 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966).**

Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).**

Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Um método para a investigação das consequências: a lógica da abdução de C. S. Pierce aplicada ao direito.** João Pessoa: Ideia, 2013.

NORTH, Douglass. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico** (Trad.: Elizabete Hart). Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

NUNES, Patrícia Maria Portela. A Terra da Pobreza e as Comunidades

Remanescentes de Quilombos de Alcântara: identidade étnica e

territorialidade. **Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES**, v. 6, p. 1-18, 2013.

NUNES, Patrícia Maria Portela. Conflitos étnicos na Amazônia Brasileira: processos de construção identitária em comunidades quilombolas de Alcântara. **Colombia Internacional**, n. 84, p. 161-185, 2015.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. **Mana**, v. 4, n. 1, p. 47-77, 1998.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. Os protocolos de consulta. In: GLASS, Verena [et al.] (Org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019, pp. 109-258.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Nota Pública: Resolução n. 11, de 26/03/2020.**

Publicada em: 8 jun. 2020. Disponível em:

[https://www.oabrj.org.br/sites/default/files/nota\\_publica\\_-\\_resolucao\\_no\\_11\\_de\\_26-03-2020.pdf](https://www.oabrj.org.br/sites/default/files/nota_publica_-_resolucao_no_11_de_26-03-2020.pdf). Acesso em: 30 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas:**

Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2016. Disponível em:

[https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf). Acesso em: 02 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Applying the**

**Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169):** Excerpts from reports and comments of the ILO Supervisory Bodies. International Labour Office, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: un manual**. 2003. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100764.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100764.pdf). Acesso em: 13 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencaon169-pl.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)**. Report IV (2 A). International Labour Conference. 76th Session. 1989. Disponível em: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1989/89B09\\_87\\_engl.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1989/89B09_87_engl.pdf). Acesso em: 15 ago. 2023.

OSTROM, Elinor. An agenda for the study of institutions. **Public choice**, v. 48, n. 1, 1986, pp. 3-25.

OSTROM, Elinor. Coping with tragedies of the commons. **Annual review of political science**, v. 2, n. 1, 1999, pp. 493-535.

OXFAM. **Right to Free, Prior, and Informed Consultation and Consent in Latin America**. Progress and challenges in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Guatemala, and Peru. Washington: Due Process of Law Foundation, 2015.

PEREIRA, Aniceto Araújo; MORAIS, Dorinete Serejo; DINIZ, Marcos Antônio Pinho; MORAIS, Samuel Araújo. **Lutas em memória: a luta pela 'terra' reforçada pela luta em defesa dos 'territórios' quilombolas**. Rio de Janeiro: Casa 8, 2016.

PEREIRA JUNIOR, Davi. **Quilombos de Alcântara: Território e Conflitos**. Intrusão do território das comunidades quilombolas de Alcântara pela empresa binacional, Alcântara Cyclone Space. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.

PERU. **Constitución Política del Peru. 1993**. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res17.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf). Acesso em: 02 jan. 2023.

PERU. Corte Suprema de Justicia de la República, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. **Sentencia A.P. Nº 29126-2018**. Relatora: Rueda Fernández. Data de Julgamento: 24/10/2019. Data de Publicação: 13/01/2021. Disponível em: [https://elaw.org/PE\\_No29126\\_2018\\_13Jan2021](https://elaw.org/PE_No29126_2018_13Jan2021). Acesso em: 20 jan. 2023.

PERU. **Ley nº 29785 – Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido em el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**. 7 de setiembre de 2011. Disponível em: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Normas\\_Legales/29785-LEY.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Normas_Legales/29785-LEY.pdf). Acesso em: 23 dez. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 3, n. 1, p. 76-101, 2014.

PONTES JR., Felício; OLIVEIRA, Rodrigo. Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações. DUPRAT, Deborah. **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015, pp. 79-116.

PORTELA NUNES, Patrícia Maria. Conflitos étnicos na Amazônia Brasileira: processos de construção identitária em comunidades quilombolas de Alcântara. **Colombia Internacional**, n. 84, p. 161-185, 2015.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. **De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia**. Rosário: Editorial Universidad del Rosario, 2017.

ROLLEMBERG, Rodrigo. Cenário e perspectivas da Política Espacial Brasileira. VELOSO, E. M. [et al.] (Org). **A política Espacial Brasileira. Parte I**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, pp. 19-84.

ROSTI, Marzia. El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado frente al extractivismo en Argentina. El caso de la comunidad Campo Maripe. **DPCE Online**, n.4, 2016, pp. 47-74.

RUDNICKI, Dani; DE CARLOS, Paula Pinhal; MULLER, Felipe. O uso da entrevista na pesquisa jurídica brasileira. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 8, n. 2, p. 82-104, 2021.

SANDOVAL, Nathalia Carolina Rojas. **Institutional conversion from below: free, prior, and informed consultation in Latin America**. Tese (doutorado). The University of Texas. Austin, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur**. Quito: Editorial Abya-Yala, 2010.

SARMENTO, Daniel. Territórios quilombolas e Constituição: a ADI 3.239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03. **Parecer da Procuradoria Regional da República da 2ª Região, elaborado por solicitação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal**. Rio de Janeiro: março de, 2008.

SAULE JR., Nelson [et al.]. **A situação dos direitos humanos das comunidades negras e rurais de Alcântara**. O direito à terra e à moradia dos remanescentes de quilombos de Alcântara, MA – Brasil. Relatório da Missão da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

SCHILLING-VACAFLOR, Almut; FLEMMER, Riccarda. Conflict transformation through prior consultation? Lessons from Peru. **Journal of Latin American Studies**, v. 47, n. 4, 2015, pp. 811-839.

SEREJO, Danilo da Conceição Lopes. **A atemporalidade do colonialismo: contribuições para entender a luta das comunidades quilombolas de Alcântara e a base espacial.** São Luís: UEMA/PPGCSPA/PNCSA, 2020.

SEREJO, Danilo da Conceição Lopes. **A Convenção no 169 da OIT e a questão quilombola: elementos para o debate.** Rio de Janeiro: Justiça Global, 2022.

SEREJO, Danilo da Conceição Lopes. **Os quilombolas venceram Bolsonaro, apesar de derrotados.** Nexo Jornal. Publicado em: 15 jan. 2023. Disponível em: [https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2023/01/15/Os-quilombolas-venceram-Bolsonaro-apesar-de-derrotados?fbclid=PAAaaQNj9QkxT9K6luTJTgDLoa5fyNS\\_Tgwks49hH1nSw\\_tTbyl zJi5DG-Zg4](https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2023/01/15/Os-quilombolas-venceram-Bolsonaro-apesar-de-derrotados?fbclid=PAAaaQNj9QkxT9K6luTJTgDLoa5fyNS_Tgwks49hH1nSw_tTbyl zJi5DG-Zg4). Acesso em: 20 jan. 2023.

SHIRAISHI NETO, Joaquim [et al.]. **Quando o Estado não protege o seu povo.** Quilombolas de Alcântara diante da Resolução nº 11, de 26 de março de 2020. Curitiba: Letra da Lei, 2021.

SILVA, Liana Amin da. **Consulta Prévia e Livre Determinação dos Povos Indígenas e Tribais na América Latina: Re-existir para Co-existir.** Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da Convenção N. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI). GLASS, Verena [et al.] (Org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019, pp. 47.

SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE ALCÂNTARA (STTR) [et al.]. **Carta de Alcântara ao Congresso Nacional.** Publicada em: 28 jun. 2019. Disponível em: [http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Carta-ao-Congresso-Nacional\\_AST\\_Quilombolas-de-Alcantara.Junho2019.v2.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Carta-ao-Congresso-Nacional_AST_Quilombolas-de-Alcantara.Junho2019.v2.pdf). Acesso em: 22 dez. 2022.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). **Manifestação da SBPC.** Publicada em: 30 mar. 2020. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Manifesta%C3%A7%C3%A3o-SBPC-Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-11-26-de-mar%C3%A7o-de-2020.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2022.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). **Resposta do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República à manifestação da SBPC sobre Resolução que autoriza remoção de quilombolas de Alcântara.** Publicada em: 23 abr. 2022. Disponível em: <http://portal.sbpnet.org.br/noticias/resposta-do-gabinete-de-seguranca-institucional-da-presidencia-da-republica-a-manifestacao-da-sbpc-sobre-resolucao-que-autoriza-remocao-de-quilombolas-de-alcantara/>. Acesso: 25 dez. 2022.

SOARES, Elza. **A carne**. Rio de Janeiro: Maianga, 2002.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina. **Grandes Temas de la Antropología Jurídica. V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica**. Oaxtepec: 2006, pp. 15-25.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. Editora Elefante, 2020.

TAROCO, Lara Santos Zangerolame. O protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) e o caso Belo Sun: espaços multinormativos e possibilidades descoloniais. **Revista Direito e Práxis**, v. 14, p. 967-1003, 2023.

TOMASELLI, Alexandra. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Chile: avances y desafíos. **Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 43, n. 1/2, 2013, pp. 113-142.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **TC-035.229/2015-2 (Relatório de Auditoria)**. 6 de dezembro de 2017. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Disponível em:  
[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TCU/attachments/TCU\\_\\_03522920152\\_46c83.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1674356450&Signature=eGpGLtkGwkU1jseWpkHE7fXfl1M%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TCU/attachments/TCU__03522920152_46c83.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1674356450&Signature=eGpGLtkGwkU1jseWpkHE7fXfl1M%3D). Acesso em: 15 dez. 2022.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. 30 de diciembre de 1999. Disponível em:  
[https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_venezuela.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf). Acesso em: 04 jan. 2023.

VENEZUELA. **Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas**. Disponível em:  
[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Pueblos\\_indigenas/ley\\_organica\\_indigena\\_ven.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/ley_organica_indigena_ven.pdf). Acesso em: 25 dez. 2022.

WRIGHT, Claire; TOMASELLI, Alexandra. From the implementation gap to Indigenous empowerment. In: **The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America: Inside the Implementation Gap**. Routledge, 2019. pp. 279-290.