

# Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

UM OLHAR SOBRE O BRASIL | BELIZE | CANADÁ | COLÔMBIA



## Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

UM OLHAR SOBRE O BRASIL | BELIZE | CANADÁ | COLÔMBIA

Este livro apresenta reflexões sobre os desafios relacionados à elaboração e à implementação de protocolos autônomos de consulta e consentimento livre, prévio e informado, que vêm sendo elaborados por povos indígenas e tribais, visando a efetivação de seu direito de participação sobre decisões públicas que lhes afetam diretamente. Reunindo exemplos do Brasil, Belize, Canadá e Colômbia, este livro evidencia que os protocolos são uma manifestação da autodeterminação dos povos, sistematizando normas, regras, princípios e procedimentos relacionados ao modo como cada povo considera adequada, oportuna, honesta e respeitosa a realização da consulta de boa-fé e a obtenção do seu consentimento.

## Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

UM OLHAR SOBRE O BRASIL | BELIZE | CANADÁ | COLÔMBIA



## Rede de Cooperação Amazônica - RCA

A RCA tem como missão promover a cooperação e troca de conhecimentos, experiências e capacidades entre organizações indígenas e indigenistas, para fortalecer a autonomia e ampliar a sustentabilidade e o bem-estar dos povos indígenas no Brasil.

A RCA é constituída por 14 organizações:

Associação das Mulheres Indígenas em Mutirão - AMIM

Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre - AMAAIAC

Conselho das Aldeias Wajãpi - Apina

Associação Terra Indígena Xingu - ATIX

Conselho Indígena de Roraima - CIR

Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro - FOIRN

Hutukara Associação Yanomami - HAY

Organização Geral dos Mayuruna - OGM

Organização dos Professores Indígenas do Acre - OPIAC

Associação Wyty Catê das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins - Wyty Catê

Comissão Pró-Índio do Acre - CPI/AC

Centro de Trabalho Indigenista - CTI

Instituto de Pesquisa e Formação Indígena - Iepé

e Instituto Socioambiental - ISA

### Secretário-Executivo

Luís Donisete Benzi Grupioni

### Assessora de Programa

Patrícia de Almeida Zuppi

### Conselho Político

André Villas Boas (ISA)

Ianukula Kaiabi Suia (Atix)

Jaime Siqueira Jr (CTI)

Jonas Gavião Sansão (Wyty Catê)

Marivelton Rodrigues Barroso (Foirn)

Sinéia Bezerra do Vale (CIR)

### Conselho Editorial

Bruce Albert

Dominique Gallois

Nietta Monte

Regina Müller

REDE DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

RUA PROFESSOR MONJARDINO, 19

VILA SONIA

05625-160 - SÃO PAULO - SP

TEL. 11.3746-7912

rede.rca@gmail.com / www.rca.org.br

# Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

UM OLHAR SOBRE O BRASIL | BELIZE | CANADÁ | COLÔMBIA

Priscylla Joca

Biviany Rojas Garzón

Liana Amin Lima da Silva

Rodrigo Magalhães de Oliveira

Luís Donisete Benzi Grupioni

São Paulo

2021

# Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

UM OLHAR SOBRE O BRASIL | BELIZE | CANADÁ | COLÔMBIA

© RCA / São Paulo, 2021

© Priscylla Joca, Biviany Rojas Garzón, Liana Amin Lima da Silva, Rodrigo Magalhães de Oliveira e Luis Donisete Benzi Grupioni

Este livro foi elaborado no âmbito do projeto "Fortalecendo alianças em defesa dos povos indígenas e de seus territórios na Amazônia brasileira", desenvolvido pela Rede de Cooperação Amazônica em parceria com o Observatório de Protocolos Comunitários e Consentimento Livre, Prévio e Informado, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados.

Projeto gráfico  
Renata Alves de Souza | Tipo Gráfico Comunicação

Capa e ilustrações  
A partir da obra Beira, 2016, de Sílvia Moan

Apoio à publicação  
Rainforest Foundation Norway  
Fundação Ford



Os textos desta publicação estão sob uma licença CC BY-NC-SA 4.0, como uma forma de democratizar o acesso à informação. A licença não se aplica às fotos e ilustrações, que continuam sob copyright ©.

Para detalhes, acesse [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt_BR)

## Sumário



### 8 Introdução



### 18 Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

26 Reconhecimento jurídico dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

50 Os Protocolos Autônomos e direitos territoriais de povos indígenas e tribais

54 O direito à consulta e ao consentimento é um direito autoaplicável

58 Povos e comunidades são os titulares coletivos dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

62 Interlocutores legítimos indicados nos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

65 Diferenças entre Protocolos Autônomos, protocolos multilaterais e planos de consulta



### 72 Formulação, aprovação e publicação de Protocolos Autônomos

75 Processos de apropriação de normas nacionais e internacionais na formulação de protocolos

77 Processos internos de formulação, aprovação e publicação de protocolos



- 84 **O conteúdo dos Protocolos Autônomos**
- 86 Autoafirmação da titularidade do direito de consulta e consentimento
- 92 Compreensões sobre a autodeterminação manifestadas nos protocolos
- 98 Reivindicação de participação efetiva no processo de tomada de decisão
- 100 Procedimentos e representações do processo de consulta
- 101 AS PARTES CONSIDERADAS LEGÍTIMAS PARA PARTICIPAR DO PROCESSO DE CONSULTA
- 107 O PROCEDIMENTO INTERNO DE TOMADA DE DECISÃO
- 110 REIVINDICAÇÕES LINGUÍSTICAS DO PROCESSO
- 112 PRAZOS DO PROCESSO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO
- 115 ESPAÇOS FÍSICOS DO PROCESSO DE CONSULTA
- 116 ORÇAMENTOS E RESPONSÁVEIS PELOS RECURSOS
- 118 PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO OU FASES DO PROCESSO DE CONSULTA
- 122 Fases internas
- 124 Fases externas
- 125 QUALIDADE, PERTINÊNCIA E CLAREZA DAS INFORMAÇÕES QUE SUBSIDIAM OS PROCESSOS E O RESPEITO AOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS
- 126 Construção do consentimento



- 132 **Os objetivos dos Protocolos Autônomos**
- 136 Materializar direitos coletivos
- 140 Promover diálogos interculturais



- 146 **Desafios e lições aprendidas: um olhar para experiências no Brasil**
- 148 Formulação dos protocolos
- 153 Adoção, publicação e divulgação
- 154 Aplicação e implementação
- 156 Protocolos de Consulta e Planos de Gestão Territorial e Ambiental
- 163 Desafios e lições aprendidas



- 172 **Regulamentação da consulta prévia e os Protocolos Autônomos no Brasil**
- 174 Protocolos Autônomos como alternativa à regulamentação da consulta prévia
- 175 Antecedentes e a tentativa frustrada de uma regulamentação geral de consulta prévia no Brasil
- 186 Tentativas estaduais de regulamentação de consulta prévia no Brasil
- 186 PARÁ (2018)
- 194 MARANHÃO (2019)
- 196 PARANÁ (2019)
- 200 Pressupostos básicos para compreensão dos riscos de uma regulamentação geral dos procedimentos de CCLPI



- 204 **Protocolos de Consulta e o direito à consulta no processo de Licenciamento Ambiental**
- 214 Limitação à aplicação do direito à consulta prévia
- 216 Exclusão dos povos e comunidades tradicionais
- 219 Postergação da realização da consulta
- 222 Ausência de consulta sobre planos e programas regionais ou territoriais
- 227 Limitação do poder de a consulta influenciar a tomada de decisão pelo Estado
- 229 Conversão da consulta prévia em um trâmite de quantificação de danos



- 232 **Considerações finais**
- 237 **Lista de Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento analisados**

241 **Bibliografia**



## Introdução

Este livro tem por objetivo refletir sobre os desafios relacionados à elaboração e à implementação de Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento livre, prévio e informado (doravante, “protocolos”), que vêm sendo elaborados por povos indígenas e tribais<sup>1</sup> em toda a América, bem como em outros continentes. Discutiremos o que são os Protocolos Autônomos, seu conteúdo e suas finalidades. Esses documentos sistematizam normas, regras, princípios e procedimentos relacionados ao processo de consulta e consentimento, baseados no direito nacional e internacional, assim como no direito próprio de cada povo.

Os protocolos demonstram aos Estados Nacionais e à sociedade envolvente o modo como cada povo considera adequada, oportuna, honesta e respeitosa a realização da consulta de boa-fé e da obtenção do consentimento livre, prévio e informado. Os protocolos constituem, assim, manifestação da autodeterminação dos povos e sua implementação apresenta-se como uma via de concretização do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado (DCCLPI) e de proteção de outros direitos humanos correlatos, como os direitos

<sup>1</sup> Nesta publicação, estamos fazendo referência, de forma geral, aos povos indígenas e tribais reconhecidos como grupos sociais de acordo com o artigo 1º da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (1989). Em países como a Colômbia, o Brasil, a Nicarágua e o Suriname, a Convenção 169 aplica-se a povos indígenas e a outros povos, como os de comunidades negras, marrons, ciganos, entre outros reconhecidos como povos tribais. Especificamente no Brasil, se reconhece como sujeitos coletivos de direitos estabelecidos na Convenção 169, incluindo-se aí o DCCLPI, os chamados povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, ciganos, extrativistas, ribeirinhos, pantaneiros, caiçaras, comunidades de fundo e fecho de pasto, faxinalenses, quebradeiras de coco babuçu, apanhadoras de flores, pescadores artesanais, entre outros grupos com identidade étnica e cultural diferenciada, em conformidade com o Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e o Decreto n. 8.750, de 09 de maio de 2016, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.



territoriais e socioambientais, os direitos sociais, culturais e linguísticos e os direitos civis e políticos, como o direito à participação.

No Brasil, a partir de 2014, após a elaboração dos primeiros protocolos – povo Wajãpi e povo Munduruku, no Amapá e Pará, respectivamente –, uma série de iniciativas de diversos povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais foi desencadeada em torno da construção de seus Protocolos Autônomos. Neste ciclo de 8 anos, chegamos a contabilizar cerca de 60 Protocolos Autônomos de povos e comunidades tradicionais de Norte a Sul do país, conforme Mapa dos Protocolos Autônomos, em levantamento feito por pesquisadores e pesquisadoras, organizações de povos e organizações da sociedade civil articuladas em rede e de forma colaborativa por meio do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado.<sup>2</sup> É possível encontrar uma diversidade de protocolos indígenas, quilombolas, e de outros povos e comunidades tradicionais, como protocolos caiçaras, do povo cigano (etnia Calon), de comunidades de pescadores, de apanhadoras de flores sempre viva, de povos e comunidades de tradição religiosa ancestral de matriz africana, de comunidades de ilhéus e ribeirinhos, de comunidades agroextrativistas e faxinalenses, entre outros.

<sup>2</sup> Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade. Projeto de Pesquisa (Universal CNPq) e Extensão vinculado à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), à Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e ao Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), com o apoio da Fundação Ford. MAPA DOS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS. Disponível em: <<http://observatorio.direitosocioambiental.org/>>.

Não obstante os avanços com as iniciativas e o esforço dos diversos povos para a elaboração coletiva e implementação de seus protocolos, esse mesmo período coincide com retrocessos nos direitos socioambientais e ataques aos direitos constitucionais desses povos, em um contexto de ameaças ao estado democrático de Direito e crise sanitária com a pandemia da covid-19, que, em novembro de 2021, havia dizimado mais de 611 mil pessoas no Brasil.

Mais recentemente, em 2021, um Projeto de Decreto Legislativo (PDL 177/2021) ameaça denunciar a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (Convenção 169). O inconstitucional PDL 177 tem por objetivo autorizar o presidente da República “a denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Decreto Legislativo nº. 143, de 20 de junho de 2002, e internalizada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004”. Esta grave ameaça de retrocessos em matéria de direitos humanos viola frontalmente a Constituição Federal. A Convenção 169 integra o bloco de constitucionalidade, por assumir caráter materialmente constitucional. Conforme o ministro Celso de Mello no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 3239): “Os tratados internacionais, as convenções internacionais de direitos humanos e a Convenção OIT 169 assumem essa qualificação jurídica, se revestem na ordem positiva interna brasileira, de qualificação constitucional” (BRASIL, 2018).

Importante ressaltar que o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado não está restrito à Convenção 169, tendo amparo na Constituição Federal de 1988, na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007), Declaração Americana sobre os



Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016), Convenção da Diversidade Biológica (1992), Protocolo de Nagoya (2014) e jurisprudência já consolidada da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Trata-se de um direito fundamental que tem como base axiológica a autodeterminação dos povos e está intrinsecamente ligado aos direitos territoriais e direitos próprios de cada povo, por isso é discutido e aplicado também por Estados que possuem sistemas distintos e não ratificaram a Convenção 169, a exemplo do Canadá e de países africanos, como África do Sul, em que há reivindicações do direito ao consentimento livre, prévio e informado aos povos indígenas e tribais. A Convenção 169 é, contudo, o tratado de maior importância para os povos indígenas e tribais, por representar a ruptura e a superação do paradigma assimilacionista anteriormente vigente e por consolidar os direitos coletivos dos povos: direito de autoatribuição e autorreconhecimento, direitos territoriais, direitos de participação e direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado.

Uma das hipóteses de nossas pesquisas e reflexões é que a demanda e iniciativa dos povos com a elaboração de seus Protocolos Autônomos também respondem a uma conjuntura de ameaças e violações de seus direitos territoriais e direitos à existência enquanto grupos étnicos diferenciados, direitos ao autorreconhecimento (autoatribuição) e à autodeterminação. Ou seja, diante das violações do direito à consulta prévia e ao consentimento livre, prévio e informado, os protocolos surgem como um movimento de insurgência dos próprios povos ao reivindicarem o respeito a suas leis internas e sua organização social própria nos processos de consulta, apresentando para o Estado um instrumento jurídico que reforça a re-existência nos territórios de vida, em que

pese a invisibilidade política e jurídica que recai sobre os povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais.

O presente estudo foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental<sup>3</sup>, analisando o conteúdo de 36 protocolos<sup>4</sup> elaborados por povos indígenas e tribais, sendo 23 provenientes do Brasil, 7 do Canadá, 5 da Colômbia, e 1 de Belize (*ver lista de protocolos analisados no final do livro*).<sup>5</sup> Esses países foram escolhidos pelas seguintes razões: a) um número significativo de protocolos tem sido desenvolvido no Brasil, Canadá e Colômbia; b) há uma diversidade de sistemas jurídicos e de normas que regulamentam o DCCLPI nesses quatro países<sup>6</sup>, tornando a análise comparativa profícuca para observar como a norma internacional de consulta e consentimento tem sido apropriada pelos povos nesses diversos países; c) o contexto e o grau de implementação

<sup>3</sup> O estudo documental, incluindo o levantamento inicial de protocolos e a construção de critérios de análise, foi realizado em sede da pesquisa de doutorado de Priscylla Joca, coautora nesta publicação. Esta pesquisa investiga a aplicação dos protocolos no Canadá e no Brasil. A análise documental foi realizada por Joca por meio do software NVivo (pesquisa qualitativa).

<sup>4</sup> Esses protocolos estão todos disponibilizados na internet, com acesso público. Destaca-se, contudo, que não se averiguou junto a cada um dos povos se a versão disponibilizada corresponde à versão mais atual de seus Protocolos Autônomos.

<sup>5</sup> Uma primeira análise documental para esta publicação foi realizada em 2019, quando então se fez um estudo sobre todos os protocolos que se conseguiu identificar a partir de pesquisa on-line. Uma segunda análise, realizada em 2021, incluiu alguns novos protocolos escolhidos a partir dos seguintes critérios: a) estarem em processos de aplicação em consultas prévias; b) apontarem elementos novos ou distintos dos identificados dos protocolos analisados em 2019. Com o intuito de não sobrecarregar o texto, simplificamos a referência a esses protocolos nas citações ao longo do livro. Na bibliografia, poderão ser encontradas suas referências completas de autoria e edição.

<sup>6</sup> Por exemplo, Belize e Canadá não são signatários da Convenção 169, diferentemente do Brasil e da Colômbia.





do DCCLPI são distintos entre esses países<sup>7</sup>; d) esses países estão localizados no Norte e no Sul globais e possuem contextos sociais, políticos e econômicos diversos, permitindo a reflexão sobre a produção e implementação dos protocolos em distintas realidades geopolíticas. Os povos indígenas e tribais nestes quatro países têm compreendido a legitimidade e a importância de publicar seus próprios protocolos, de forma a definir um parâmetro para o diálogo com o Estado e com terceiros interessados em decisões que afetam suas vidas e territórios, o que também justifica a relevância da apresentação e comparação de seu conteúdo.

A análise documental debruçou-se especialmente sobre os protocolos elaborados no Brasil, levando em consideração o enquadramento jurídico-político e as compreensões gerais sobre a consulta no país (de acordo com a jurisprudência brasileira e principais autores e autoras deste tema). A análise documental, nesse sentido, visou compreender o conteúdo dos protocolos elaborados em países com diferentes sistemas jurídicos e contextos jurídico-políticos no que diz respeito aos direitos de povos indígenas e tribais, com foco particular sobre os protocolos desenvolvidos por povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais no Brasil. Considerando a diversidade existente entre estes documentos, não se pretende traçar conclusões generalizantes, ainda que os protocolos selecionados constituam uma amostra representativa deste universo, por suas origens e características particulares.

<sup>7</sup> O Canadá e a Colômbia vêm realizando processos de consulta e consentimento há tempos, enquanto o Brasil ainda não alcançou a conclusão de um só processo de consulta e consentimento considerado como adequado até o presente momento.

Também analisaremos as iniciativas de regulamentação da consulta prévia no Brasil, seus limites e lições aprendidas, contrapondo-as à autoaplicabilidade da Convenção 169 e à observância e caráter vinculante dos Protocolos Autônomos. E, por fim, trataremos da relação entre os protocolos e o Licenciamento Ambiental, as restrições ao direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado e a ameaça de conversão da consulta prévia em um trâmite de quantificação de danos.

A publicação está estruturada em sete capítulos. O primeiro apresenta as definições e características dos protocolos, discutindo seus fundamentos jurídicos a partir da perspectiva do direito internacional dos direitos humanos, bem como enquanto manifestação do sistema jurídico próprio de cada grupo, à luz da jusdiversidade e do pluralismo jurídico. O segundo reflete sobre a elaboração dos protocolos a partir de processos internos de apropriação de normas nacionais e internacionais. O terceiro analisa o conteúdo dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento, principalmente no que tange aos eixos seguintes: por que deve ser feita a consulta, quando, como, quem tem a obrigação de consultar, necessidade de consentimento, entre outras questões. No quarto, examinamos os objetivos dos protocolos. No quinto, refletimos sobre as lições aprendidas e os desafios no Brasil, relacionados à elaboração e à implementação dos protocolos. No sexto, examinaremos como desafios jurídico-políticos relacionados à efetivação do DCCLPI têm afetado a aplicação dos protocolos, com enfoque particular sobre questões relacionadas à regulamentação do direito à consulta prévia. E no sétimo e último capítulo descrevemos e discutimos os desafios da implementação do direito à consulta e da aplica-

ção dos protocolos no processo de Licenciamento Ambiental, frequentemente o único espaço de disputa pública sobre viabilidade e impactos socioambientais de empreendimentos e atividades que impactam os territórios e os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Esperamos que a presente publicação forneça elementos e subsídios para povos e comunidades interessados em elaborar seus Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento no Brasil e para organizações que possam assessorá-los nesse processo. Assim como ofereça informações relevantes para Estados Nacionais e terceiros interessados em demandar processos de consulta e consentimento livre, prévio e informado junto a povos indígenas e tribais de maneira adequada, oportuna, respeitosa, honesta e de boa-fé. E, por fim, que sirva de inspiração para os operadores do direito, evidenciando o rico processo em curso de apropriação e de construção de sentido para um direito que se mostra tão fundamental para os povos e as comunidades que vivem em nosso país.





## Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

“O povo Munduruku tem um protocolo de consulta e isso deve ser respeitado porque pra nós é lei, porque nenhum governo quer nos respeitar com a Constituição nem com a Convenção 169, então nós mesmos fizemos nossas próprias leis que sirvam para os homens brancos” (Alessandra Korap, Munduruku, 2018)

“Esta é a nossa arma, nosso instrumento, para nos defender, o protocolo de consulta” (Davi Kopenawa, Yanomami, 2019).

Os povos indígenas e tribais têm lançado mão de diversas estratégias para implementar o seu direito à consulta prévia e ao consentimento livre, prévio e informado ao redor do mundo (YELLOWHEAD INSTITUTE, 2019). Este direito diz respeito à obrigação de os Estados consultarem os povos indígenas e tribais antes de adotar medidas administrativas ou legislativas que possam vir a afetá-los diretamente e de obter o consentimento desses povos, observando as particularidades de cada caso. Nesse sentido, os protocolos vêm ganhando destaque enquanto uma das principais estratégias de efetivação deste direito. Esses documentos constituem um conjunto de normas, princípios e procedimentos descritos por povos indígenas ou tribais de acordo com suas próprias normas, costumes, tradições e instituições representativas, com o objetivo de exercer adequadamente seu direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado.

O protocolo autônomo, assim, é um modo de sistematização dessas normas. Todo processo de consulta e busca de consentimento deve observar as instituições e normas internas de cada povo, estejam essas normas expressas em protocolos ou outros documentos, ou inscritos em saberes e práticas transmitidos pela oralidade e tradição. Como observam Yama-



da, Grupioni e Garzón, “o Estado deve realizar processos de consulta especiais e diferenciados, respeitando a organização social e a representação política de cada povo ou comunidade indígena, quilombola ou tradicional” (2019: 22).

Os Protocolos Autônomos têm sido elaborados em diversos países, como Brasil, Belize, Bolívia, Canadá, Colômbia, Guatemala, Honduras, Paraguai, Suriname e Estados Unidos (EXPERT MECHANISM ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES, 2018: 15). No Canadá, um relatório formulado pelo National Centre for First Nations Governance (Centro Nacional para Governança das Primeiras Nações) indica que “desde 2004, um número de Primeiras Nações tem esboçado e adotado políticas e diretrizes relacionadas com a consulta as quais estabelecem políticas, práticas e abordagens específicas para guiar processos de consulta”<sup>8</sup> (ECONOMICS CONSULTANTS, 2008). No presente estudo, identificou-se um protocolo autônomo elaborado pela Primeira Nação Northern Secwepemc te Qelmuw (Canadá), em 2003<sup>9</sup>, o qual estabelecia suas condições e expectativas com relação à consulta sobre atividades públicas ou privadas que afetassem seu território (NORTHERN SECWEPENC TE QELMUW FIRST NATION, 2003: 1). No caso do Brasil, o primeiro protocolo de consulta foi lançado em 2014, pelo povo Wajãpi, que vive no Amapá, que assim justificaram sua iniciativa:

<sup>8</sup> Todas as citações de textos no original em espanhol, francês ou inglês foram traduzidas para o português.

<sup>9</sup> A presente pesquisa também identificou um documento mais recente lançado em 2009 pela mesma Primeira Nação Northern Secwepemc te Qelmuw (“NStQ”) (NORTHERN SECWEPENC TE QELMUW FIRST NATION, 2009).

Nós resolvemos fazer este documento porque muitas vezes vemos que o governo quer fazer coisas para os Wajãpi, mas não pergunta para nós o que é que estamos precisando e querendo. Outras vezes o governo faz coisas no entorno da Terra Wajãpi que afetam nossos direitos, mas também não pergunta nossa opinião. O governo nunca fez uma consulta ao povo Wajãpi. Quando o governo quer fazer alguma coisa sem nos consultar, na nossa terra, no entorno da nossa terra ou mesmo fora da nossa terra, pode afetar diretamente a nossa vida, os lugares importantes da história de criação do mundo, a vida dos animais, os rios, os peixes e a floresta. Nós achamos que o governo deve escutar nossas preocupações, ouvindo nossas prioridades e nossas opiniões antes de fazer o seu planejamento. Não achamos bom quando o governo chega com projetos prontos para nós, com dinheiro para gastar em coisas que não são nossas prioridades (...) Sabemos que a Convenção 169 da OIT, sobre a relação dos governos com os povos indígenas, é lei no Brasil desde 2004, e que nessa lei está garantido nosso direito de ser consultados e de escolher nossas prioridades de desenvolvimento. A Convenção 169 da OIT também fala que só os povos indígenas podem decidir como o governo deve fazer consultas. Então fizemos este documento para dizer como o governo deve consultar os Wajãpi (POVO WAJÃPI, 2014: 7-9).

Alguns autores definem os protocolos como “um conjunto de regras aprovadas pela comunidade para facilitar o passo a passo às autoridades públicas no processo de consulta” e “uma ferramenta de defesa dos direitos culturais, territoriais da comunidade, objetivando que seja realizada uma consulta que respeite os conhecimentos da comunidade, o tempo necessário e a linguagem para que o povo entenda todos os detalhes das medidas que o governo quer tomar” (GOMES *et al.*, 2019: 8). Yamada, Grupioni e Garzón explicam que, nos “protocolos próprios de consulta”, “os povos indígenas definem e explicitam como consideram adequado



serem consultados” (2019: 12). No mesmo sentido, Jatuta Wajãpi, pesquisador indígena do povo Wajãpi (Brasil), afirma “nós temos o direito de estabelecer nosso próprio jeito de ser consultados pelo governo, esse jeito é o protocolo e foi esse protocolo que nós fizemos agora” (IEPÉ, 2019a). Liana Lima da Silva elucida que:

(...) o protocolo próprio de consulta e consentimento, também chamado de protocolo comunitário ou mandato de consulta prévia, é um instrumento em que as comunidades expressam sua voz e seu direito próprio, como exercício da jusdiversidade e autodeterminação. Os protocolos próprios contêm as regras mínimas e fundamentais que os povos e comunidades estabelecem e exteriorizam para o Estado, apontando como se deve respeitar o direito próprio, suas jurisdições próprias e formas de organização social em um processo de consulta prévia (2019: 101).

John Borrows (2018) destaca que, enquanto o direito estatal estabelece que os governos consultem e acomodem os povos indígenas, estes têm elaborado normas que satisfaçam condições de consulta adequada em diálogo com suas próprias tradições jurídicas, citando como exemplo o protocolo da Primeira Nação DeshkanZiibiing/Chippewas of the Thames First Nation (Canadá). A sistematização e a publicação dessas normas em forma de protocolos podem ser organizadas em linguagem escrita ou oral, como o fez o povo Kayapó-Menkragnoti (Brasil) que lançou, primeiramente, seu protocolo oral registrado em vídeo (INSTITUTO KABU et al., 2019) e, em seguida, lançou uma versão escrita. Nesta última versão, afirmam que “queremos que todos leiam, e que todos escutem nosso protocolo (...) Para isso escrevemos este livro e também fizemos um vídeo com nosso protocolo em

nossa língua e em português, para Mebengôkre<sup>10</sup> e *kuben*<sup>11</sup> entenderem nossa mensagem” (POVO KAYAPÓ-MENKRAAGNOTI, 2019: 16). Yamada, Grupioni e Garzón explicam que o povo Kayapó “queria ter uma versão do seu protocolo inteiramente na língua Kayapó, para que todos os membros das aldeias conseguissem entender o protocolo, incluindo aqueles que não dominam a escrita ou a leitura”, bem como que “os Kayapó fizeram questão de ter um protocolo oral porque eles se reconhecem como um povo de tradição oral, para o qual a palavra falada tem mais importância que a palavra escrita” (2019: 68). Em sendo escritos, os protocolos podem ser bilíngues, parcialmente traduzidos ou não.

Em seus protocolos, povos indígenas e tribais definem este instrumento de diversas maneiras, ainda que, em geral, afirmem que os protocolos estabelecem regras sobre como desejam ser consultados. Como exemplos, a comunidade Quilombola Abacatal (Brasil), em seu protocolo, enuncia que “nele estamos dizendo como devemos ser consultados” (COMUNIDADE QUILOMBOLA ABACATAL, 2017: 2). O Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) estabelece que seu protocolo “é uma ferramenta que se fundamenta nos princípios do direito próprio, que define os parâmetros para o diálogo com instituições públicas e privadas e particulares, que devem observá-lo e cumpri-lo” (PUEBLO NEGRO, 2017: 6). O povo Nasa (Colômbia) manifesta que seu protocolo busca estabelecer princípios, critérios, regras e procedimentos para a implementação de direitos enunciados na Convenção 169 e na

<sup>10</sup> Como os Kayapó se autodenominam.

<sup>11</sup> Como denominam o “homem branco” ou os não indígenas.



Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e que: “Este protocolo faz parte dos instrumentos de autogoverno e do exercício de jurisdição especial a que temos direito e deve ser respeitado por todos” (PUEBLO NASA, 2017: 7).

Alguns documentos também explicam o porquê de determinado povo ter decidido elaborar um protocolo autônomo. Os povos indígenas do Xingu (Brasil) afirmam que seu protocolo é um instrumento de autodeterminação:

Não queremos mais que o governo tome decisões sem nos ouvir honestamente. Várias vezes fomos atropelados e nossas lideranças foram manipuladas durante consultas ilegítimas. Por isso escrevemos este documento, resultado de um longo debate interno de entendimento entre os povos do TIX sobre como queremos ser consultados para que qualquer decisão ou projeto do governo que nos afete seja implementado (POVOS DO XINGU, 2017: 06).

No Protocolo de Consulta de Montanha e Mangabal (Brasil), os beiradeiros afirmam sua existência e direitos coletivos, dizendo, “nós não somos invisíveis e não abrimos mão do nosso lugar (...). Exigimos ser consultados (...) O governo tem que nos escutar, ouvir nossas propostas e aceitar o que a nossa comunidade quer” (BEIRADEIROS MONTANHA E MANGABAL, 2014: 2).

Os povos Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno (Brasil) declaram que seu protocolo “nasceu da necessidade de (...) [estabelecerem] critérios formais criados a partir de direitos previstos legalmente para [serem] consultados na hipótese de viabilidade de planos ou projetos que possa por em risco a vida e a cultura das famílias que vivem nas aldeias” (POVOS MUNDURUKU E APIAKÁ, 2017: 3). As Comu-

nidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre Vivas de Vargem do Inhaí, Mara dos Crioulos, Raiz e Braúnas (Brasil) enunciam que construíram um protocolo comunitário de consulta prévia por entenderem que este é um “instrumento elaborado pelas comunidades e [que] traz regras e acordos coletivos sobre como [se organizam e tomam] decisões sobre ações que afetam [seu] dia a dia no território” (QUILOMBOLAS E APANHADORAS DE FLORES SEMPRE VIVAS, 2018: 3).

Os Yanomami e os Ye´kuana, de Roraima (Brasil) que, após a abertura da estrada Perimetral Norte em seu território na década de 1970, vêm enfrentando sucessivas levadas de garimpeiros invasores, esclarecem em seu protocolo:

Nós decidimos fazer nosso próprio protocolo de consulta para proteger nossa terra e nossas comunidades e porque queremos fortalecer as decisões que tomamos sobre nosso presente e o nosso futuro. Sabemos que, em 2004, o governo brasileiro assinou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e que está na lei do Brasil o direito de cada povo ser consultado e decidir livremente sobre tudo que pode afetar sua vida (POVO YANOMAMI E YE´KWANA, 2019: 52).

Desse modo, os Protocolos Autônomos de consulta encontram respaldo jurídico também nas normativas que compõem o sistema internacional de direitos humanos. A próxima seção propõe-se a analisar os protocolos diante da Convenção 169, da DNUDPI, da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas e dos direitos territoriais de povos indígenas e tribais. Também se investiga como os protocolos têm contribuído para constituir reinterpretações do DCCLPI, compreendido como uma norma internacional de direitos humanos.



## Reconhecimento jurídico dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

Os Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento são um instrumento de implementação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado (DCCLPI) e são também uma manifestação do direito de autodeterminação indispensável para o exercício de todos os direitos reconhecidos internacionalmente aos povos indígenas e tribais. Os protocolos contribuem decididamente na superação do debate sobre o alcance do direito à consulta e ao consentimento na medida em que descrevem o que cada povo entende por consentimento. Assim, o reconhecimento dos protocolos manifesta a legitimidade das formas de organização social e representação política de cada povo para tomar decisões coletivas e autônomas sobre seu presente e futuro.

O fundamento jurídico que embasa a elaboração e a aplicação dos Protocolos de Consulta encontra respaldo em compreensões pluralistas do direito<sup>12</sup> e está consolidado no direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado em conjunto com os direitos territoriais, os direitos culturais, o direito à participação política e o direito à autodeterminação dos povos. Tal fundamento se apresenta como consequência do reconhecimento do direito destes a existir como tal e a definir livremente suas escolhas de futuro coletivo como sociedades cultural e economicamente diferenciadas das sociedades hegemônicas que compõem os Estados nacionais que elas comparti-

<sup>12</sup> Para mais análises sobre o DCCLPI em perspectivas pluralista e intercultural, ver: OLIVEIRA, 2016; SILVA, 2017; JOCA, 2020a.

lham seus territórios (SILVA, 2017), assim como nos principais instrumentos internacionais sobre direitos dos povos indígenas e minorias étnicas<sup>13</sup>, como na Convenção 169 e na DNUDPI. O Povo Maya do Sul do Belize expressa bem o modo como os Protocolos Autônomos estão fundamentados nas tradições jurídicas próprias de cada povo e no direito internacional. Em seu protocolo autônomo de consulta e consentimento, este povo afirma que:

É objetivo deste [protocolo] que todos os processos de consulta com o povo Maya sejam culturalmente apropriados, oportunos, significativos, de boa-fé e que cumpram normas internacionais, particularmente a exigência de consentimento livre, prévio e informado.

(...) o povo Maya tem um sistema costumeiro de governança da aldeia, representação, consulta e tomada de decisão (...).

Todo o processo de consulta deve estar de acordo com as práticas costumeiras Maya, respeitar os métodos tradicionais Maya de tomada de decisão e ser guiado pelo princípio de consentimento livre prévio e informado. (MAYA PEOPLE, 2014: 5; 3; 8)

Os protocolos também encontram respaldo jurídico em normativas constitucionais e infralegais, como é o caso de

<sup>13</sup> Dentre eles, cita-se: Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1963), Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969), Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (2001), Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005), Protocolo de Nagoia (2010), Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016).



algumas constituições latino-americanas.<sup>14</sup> Leclair, Papillon e Forget destacam que os protocolos (autônomos) que são adotados unilateralmente por povos indígenas no Canadá têm uma natureza relacional, em suas palavras, “[tais protocolos] destinam-se a preencher a lacuna entre o direito consuetudinário indígena e o direito estatal e internacional no que se refere à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado e, neste sentido, é possível dar aos protocolos um sentido concreto” (2019: 25). No Brasil, em 2017, ocorreu a primeira decisão judicial que reconheceu a aplicabilidade jurídica dos Protocolos Autônomos. Segundo Silva, esta decisão:

(...) reconheceu juridicamente o caráter vinculante dos protocolos. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu o dever do Estado do Pará de consultar o povo Juruna, suspendendo o processo de Licenciamento Ambiental da mineradora Belo Sun, pois a consulta prévia deverá ocorrer em conformidade com as regras de consulta estabelecidas no Protocolo Juruna e deverá ser realizada previamente à licença de instalação de qualquer empreendimento (SILVA, 2019: 104).

Registra-se também as decisões nos casos Juruna (PA)<sup>15</sup> e Manoki (MT)<sup>16</sup>, bem como o acordo judicial no caso Mura de Autazes e Careiro da Várzea (AM). No que tange à decisão judicial relativa ao reconhecimento do Protocolo Juruna (2017)<sup>17</sup>, em dezembro de 2017, o Tribunal Regional Federal - 1ª Região (TRF1) determinou, em uma decisão inédita nos tribunais da segunda instância, que a consulta aos povos indígenas afetados deve seguir o que determina o respectivo protocolo de consulta, em conformidade com a Convenção 169. Outro caso de reconhecimento judicial da obrigação de aplicar os Protocolos de Consulta concerne ao Povo Mura no Estado do Amazonas. O protocolo “Trincheiras: Yandé Peara Mura, Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Mura de Autazes e Careiro da Várzea - Amazonas” foi finalizado em agosto de 2019 e apresentado em audiência pública no Tribunal Federal do Amazonas, que reafirmou o caráter vinculante deste protocolo relativo ao processo de consulta a ser realizado.<sup>18</sup>

Quanto ao reconhecimento por parte do Poder Executivo, iniciativas estaduais que regulamentam o DCCLPI têm feito referência à observância dos protocolos e acabam por reconhecer o caráter vinculante destes documentos em processos de consulta prévia, a exemplo da Portaria SEMA n. 76

<sup>14</sup> Como exemplos, citamos: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)), Constitución Política de Colombia 1991 Actualizada con los Actos Legislativos a 2016 (Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>), Constitución Política de la República del Ecuador, 2008 (Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp\\_ecu-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf)), Constitución Política del Estado (CPE), Bolivia, 2009 (Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf)), etc.

<sup>15</sup> BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 0002505-70.2013.4.01.3903/PA. Relator Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Decisão de 06 dez. 2017.

<sup>16</sup> Justiça Federal da 1ª Região. Ação Civil Pública Cível n. 0000387-032017.4.01.3606. Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Juína (MT), Data de Julgamento: 02/07/2020, Data de Publicação: 09/07/2020.

<sup>17</sup> TRF-1 - AI: 00603838520144010000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, Data de Julgamento: 11/04/2017, Data de Publicação: 19/04/2017

<sup>18</sup> Processo nº 0019192-92.2016.4.01.3200 - 1ª Vara Federal de Justiça de Manaus.





no Estado do Maranhão (Sema, 2019) e da Instrução Normativa n. 07, de 05 de novembro de 2020, do Instituto Água e Terra, do estado do Paraná (IAT, 2020).<sup>19</sup>

Povos indígenas e tribais têm interpretado o DCCLPI a partir de suas cosmovisões, sistemas jurídicos e modos de organização e representação política e social, estabelecendo instrumentos concretos para implementar esse direito e desenvolvendo estratégias e mecanismos próprios para construir o consentimento (BORROWS, 2018; PAPILLON; RODON, 2018; DOYLE; WHITMORE; TUGENDHAT, 2019; YELLOWHEAD INSTITUTE, 2019; HERNÁNDEZ, 2020). Nesse contexto, o reconhecimento e a aplicação dos protocolos elaborados por esses povos apresentam-se como uma maneira viável e culturalmente adequada de implementar o DCCLPI (OLIVEIRA, 2016; SILVA, 2017; JOCA, 2020a; GRUPIONI, 2020), possibilitando que os povos exercitem poder de decisão sobre suas vidas, territórios e recursos, respeitando as suas instituições e juridicidades (SOUZA FILHO, 1998; 2019).

Souza Filho destaca que “os povos indígenas necessitam de um poder que tenha aplicabilidade interna enquanto povo, mas também eficácia externa para impedir a opressão” (2009: 191); logo, os protocolos devem garantir a aplicabilidade interna nos processos de construção de consenso e deliberação de cada povo e também eficácia externa para impedir situações de opressão (SILVA, 2019: 99) potencialmente ligadas a processos inadequados e desrespeitos de consulta e busca por consentimento. “Através dos protocolos, os grupos explicitam como deve ser uma consulta cul-

turalmente adequada, de acordo com seus ‘usos, costumes e tradições’, isto é, suas próprias leis” (OLIVEIRA, 2019: 118). Ademais, “[a] aplicabilidade dos protocolos como guia na implementação da consulta (...) também remete à necessidade de compreender e respeitar as tradições jurídicas de cada povo, assim como as interpretações e relações que esses povos estabelecem com o direito e o sistema de justiça estatal” e internacional (JOCA, 2020a: 96-97). Nas palavras do povo Arhuaco (Colômbia): “O protocolo autônomo (...) está fundamentado na Lei de Origem e na Lei de Proteção Territorial, que por sua vez, está baseada no Kunsamu – princípios próprios que regem a cultura, o Ánugwe (espiritualidade) e a vida de todos os seres humanos e toda as expressões da natureza (PUEBLO ARHUACO, 2017: 6-8).

Os protocolos são expressão da jusdiversidade; nesse sentido, Souza Filho expõe que “os princípios universais de reconhecimento integral dos valores de cada povo somente podem ser formulados como liberdade de agir segundo suas próprias leis, o que significa ter reconhecido o seu direito e sua jurisdição” (2009: 195). Silva compreende a “jusdiversidade a partir da noção de diversidade cultural, diversidade de sistemas jurídicos próprios, que, por sua vez, se vincula a determinado território e territorialidade, conformando a jurisdição indígena ou tradicional” (2019: 27). Esta autora também destaca que “a liberdade de determinar-se enquanto povo, definindo os caminhos e o futuro de sua existência, deve ser reconhecida e respeitada externamente. A livre determinação conduz à noção de jusdiversidade” (SILVA, 2019: 105). Complementarmente, Joca expressa que a jusdiversidade se constitui nas tradições jurídicas, no direito próprio de cada povo e em interpretações interculturais do direito

<sup>19</sup> Ver mais sobre o reconhecimento e a aplicação dos Protocolos Autônomos no Brasil em: JOCA, 2020a; GLASS, 2021.



internacional e nacional realizadas por cada povo, a partir do Estado no qual este se encontra (2020a).

Destarte, a aplicabilidade e a força jurídico-política dos protocolos são também fundamentadas em compreensões pluralistas do Direito que identificam a existência de normatividades e sistemas jurídicos diferentes dos estatais, bem como permitem a elaboração de paradigmas jurídicos que afirmam os direitos próprios de cada povo a partir do reconhecimento da jusdiversidade e de tradições jurídicas indígenas (NAPOLEON, 2013; 2015; BORROWS, 2016). Oliveira observa que parte das regras dos Protocolos de Consulta – àquela relativa às normas internas que dispõem sobre formas de participação e de deliberação, organizações representativas, dentre outras – deve regular com exclusividade os processos concretos de consulta:

Ao conduzirem processos de consulta, os Estados estão juridicamente compelidos a obedecer às “regras específicas” estabelecidas nos Protocolos de Consulta Prévia, pois disciplinam aspectos que devem ser regulados exclusivamente pelas sensibilidades jurídicas dos grupos consultados, segundo a Convenção nº. 169 e a Corte Interamericana (organização, representação, formato das reuniões, processo decisório e mecanismo de deliberação) (2020: 25).

Os protocolos constituem instrumentos de diálogo intercultural (OLIVEIRA, 2016; SILVA, 2017) e de integração e/ou articulação entre tradições jurídicas estatais e não estatais (COYLE, 2017; JOCA, 2020a). Como descreve o Protocolo de Consulta (Wiindmaagewin) da Primeira Nação Dshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames:

A consulta adequada entre Dshkan Ziibiing edbendaagzijig e as autoridades federais, provinciais e municipais atende a vários propósitos. No seu cerne, a consulta adequada é um diálogo entre comunidades, um compromisso mútuo, em vez de

uma mera notificação de uma intenção por uma parte externa. Estar totalmente informados sobre projetos e decisões que possam afetar nossa nação protege a nossa gama de direitos e responsabilidades, conforme reconhecido pela lei tradicional Anishinaabe, na Constituição do Canadá, na jurisprudência dos tribunais do Canadá e no direito internacional consuetudinário (grifos nossos) (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016, p. 11).

Os Protocolos Autônomos são, assim, o resultado de um exercício de significação intercultural do direito à consulta e ao consentimento realizado pelos povos. Seus efeitos jurídicos externos (aos povos) dependem da implementação jurídico-política desses protocolos em processos de consulta interculturais. O Protocolo Comunitario del Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) explicita que: “como Povo Negro do Pacífico (...) decidimos construir este protocolo para a proteção, realização e gozo efetivo de nossos direitos, especialmente aqueles relacionados à nossa integridade cultural e territorial, com base no diálogo do conhecimento e da interculturalidade” (PUEBLO NEGRO, 2017: 6).

Como expressa o protocolo do povo Arhuaco (Colômbia), este se ampara e desenvolve com o fim de implementar os direitos estabelecidos na Constituição Política da Colômbia, na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e na Convenção 169 (PUEBLO ARHUACO, 2017: 6-8). A Convenção 169 e a DNUDPI são documentos internacionais centrais no reconhecimento do DCCLPI, sendo a Convenção o principal instrumento normativo internacional vinculante que trata dos direitos de povos indígenas e tribais e do direito à consulta e ao consentimento.



A Convenção reconhece esses povos como sujeitos de direitos individuais e coletivos e o seu direito de existirem em sua diversidade étnico-cultural, e de decidirem e participarem politicamente de decisões que os afetem. A partir da aprovação da Convenção 169, se impôs “um novo marco para nortear o relacionamento entre os povos indígenas e tribais e os Estados Nacionais que apontam para um cenário de maior respeito e menor assimetria” (grifos dos autores) (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019: 11). Após esse reconhecimento, tem-se buscado mecanismos e estratégias que permitam implementar e concretizar as normas elencadas na Convenção 169, como o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado. Nesse contexto, a implementação dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento pode ser uma via valiosa. Como expõe o povo Wajãpi (Brasil):

Sabemos que [n]a Convenção 169 da OIT (...) está garantido nosso direito de ser consultados e de escolher nossas prioridades de desenvolvimento. A Convenção 169 da OIT também fala que só os povos indígenas podem decidir como o governo deve fazer as consultas. Então fizemos esse documento para dizer como o governo deve consultar os Wajãpi. (...) Nós Wajãpi estamos lutando para colocar em prática nossos direitos, que estão na Constituição Federal de 1988 e em outras leis como a Convenção 169 da OIT (grifos nossos) (POVO WAJÃPI, 2014: 9 e 32).

À luz do artigo 6 da Convenção, compreende-se que a implementação dos Protocolos Autônomos pode ser considerada tanto como meio adequado para realizar processos de consulta através das instituições representativas indicadas por esses povos em seus protocolos (artigo 6, 1<sup>a</sup>), como um modo de apoiar o desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias dos povos (artigo 6 1b). O artigo 6 diz

também que as consultas devem ser realizadas de boa-fé e de forma apropriada às circunstâncias (artigo 6, 2). Inere-se que os procedimentos do processo de consulta devem ser adequados e adaptados às circunstâncias diversas e específicas de cada povo e de cada consulta, respeitando o princípio da adequação cultural e flexibilidade, segundo o qual a aplicação do direito à consulta e ao consentimento “deve atender à diversidade étnica e sociocultural existente (...), sendo flexível tanto nos procedimentos para cada consulta como no tempo necessário para sua execução” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019: 21).

A Convenção 169 também indica que, na aplicação de leis e regulações nacionais, deve-se levar em consideração os costumes e direitos costumeiros dos povos (artigo 8, 1), assim como esses povos devem ter o direito de manter seus costumes e instituições no que não sejam incompatíveis com direitos fundamentais definidos por cada Estado e direitos humanos internacionalmente reconhecidos (artigo 8, 2).

A Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas, adotada em 13 de setembro de 2007, embora tenha um status diferente de uma convenção, é um instrumento jurídico que orienta os Estados para ações e normas que representam um dos documentos mais relevantes e abrangentes que tratam sobre direitos dos povos indígenas no plano internacional<sup>20</sup>. Ela estabelece um conjunto de padrões mínimos para a sobrevivência, a dignidade e o

<sup>20</sup> A Declaração foi adotada pela Assembleia Geral da ONU por uma maioria de 144 estados a favor, 4 votos contra (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos) e 11 abstenções (Azerbaijão, Bangladesh, Butão, Burundi, Colômbia, Geórgia, Quênia, Nigéria, Federação Russa, Samoa e Ucrânia). Desde então, os quatro países que votaram contra reverteram sua posição e hoje apoiam a Declaração.



bem-estar dos povos indígenas do mundo e atualiza os padrões existentes de direitos humanos e as liberdades fundamentais que se aplicam às situações específicas relacionadas aos povos indígenas.

Esta Declaração foi resultado de um longo processo, que durou mais de 20 anos, de negociações que envolveram a participação ativa, pela primeira vez, dos titulares de direito, povos indígenas de todo o mundo, no processo de sua elaboração. De modo geral, a Declaração evidencia a necessidade de reparação e reconciliação, reconhecendo o histórico doloroso e violento que marcou por décadas o relacionamento dos povos indígenas com os Estados Nacionais. Além da afirmação de direitos, a Declaração lança luz para a importância de dar visibilidade aos povos indígenas, às suas histórias e situação atual, e pauta os trabalhos desenvolvidos pelo Relator Especial da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas, pelo Mecanismo de Peritos da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas do Conselho de Direitos Humanos e pelo Fórum Permanente da ONU para Assuntos Indígenas, entre outras instâncias das Nações Unidas. Ainda que a Declaração não seja juridicamente vinculativa, ela representa o desenvolvimento dinâmico de normas jurídicas internacionais e reflete o compromisso dos Estados de atuar em certas direções, exigindo novos posicionamentos para questões como o desenvolvimento, a descentralização, a participação e a democracia multicultural. Um novo patamar de respeito pela diversidade deve ser buscado por todos os Estados nacionais que deverão construir novas abordagens e procedimentos, em que consultas efetivas e parceiras com povos indígenas e tribais se impõem.

Seus princípios e normas devem servir de fundamento e paradigma para o reconhecimento e a efetivação de direitos desses povos no plano internacional e doméstico. A leitura e a interpretação da DNU DPI permitem observar a importância de fortalecer e promover a consulta e participação dos povos indígenas, e buscar meios de obtenção de consentimento por meio de suas instituições as quais se relacionam aos seus modos próprios de organização política e social, respeitando seu direito à autodeterminação.

No que tange à relação entre o direito à autodeterminação e o direito à consulta e ao consentimento, os povos indígenas, assim como os povos tribais, têm o direito de participar das decisões que os afetem e de definir as prioridades no que concerne a modelos e projetos de desenvolvimento que possam impactar seus modos de vida, recursos e territórios. A Declaração da ONU afirma que os povos indígenas podem determinar “livremente sua condição política”, buscando “livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (artigo 3), exercendo o direito à “autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais” (artigo 4). Com base em seu direito à autodeterminação, os povos podem indicar o modo como os processos de consulta e tomada de consentimento devem ser realizados.

A DNU DPI, em seu artigo 19, enuncia que: “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 medidas legislativas e administrativas que os afetem”. A mesma declaração afirma que “os povos indígenas têm o direito de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas e culturais, mantendo



ao mesmo tempo seu direito de participar, caso o desejem, da vida (...) do Estado” (artigo 5). Mais, o artigo 18 da DNU-DPI diz que esses povos têm o direito de “manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões” e o artigo 20 que eles “têm o direito de manter e desenvolver seus sistemas ou instituições políticas, econômicas e sociais” (grifos nossos).

O direito dos povos indígenas de conservar e reforçar sua própria cultura (artigo 5), podendo “praticar e revitalizar suas tradições e costumes culturais” (artigo 11) não sofrendo “assimilação forçada ou a destruição de sua cultura” (artigo 8), também está enunciado na Declaração da ONU. Tais direitos culturais convivem com o direito individual e coletivo (como povos) de participar da vida do Estado (artigo 5). Para que essa participação seja plena, há de ser realizada com base em paradigmas interculturais, promovendo meios de reconhecimento, respeito e integração dos modos de organização política e social desses povos nos processos de participação política. A mesma interpretação se estende também aos povos tribais. Os direitos de todos os povos de participarem das decisões que os afetam e de serem devidamente consultados devem ser exercidos de modo culturalmente adequado e respeitoso.

Desta forma, o direito à consulta reconhece que cada povo e comunidade, seja indígena, quilombola ou tradicional, tem sua própria forma de organização social, suas próprias autoridades, e seus próprios procedimentos para tomar e executar decisões, entendimento este que tem pautado a elaboração dos Protocolos de Consulta enquanto proposta de efetivar o direito à consulta. Estes protocolos resolvem o paradoxo do Estado de reconhecer a pluralidade de formas

e organizações social e política desses povos e comunidades, mas desconhecer suas particularidades, tendendo a tratá-los genericamente, da mesma forma e com os mesmos procedimentos homogeneizadores (GRUPIONI, 2020: 147).

Nesse contexto, a aplicação dos protocolos em processos de consulta e busca de consentimento representa um modo efetivo de realização do DCCLPI culturalmente adequado, respeitando as instituições e modos de organização política e social presentes na cultura de cada povo. Como salienta Duprat, a Convenção 169 reforça “a liberdade expressiva desses povos, invisibilizados normativamente até então, sem presença na arena pública e sem qualquer aporte de suas especificidades nos debates nacionais. Por isso, no processo transformador por ela engendrado, a consulta é um elemento central, e não periférico” (2015: 54).

O entendimento da centralidade de processos de consulta para pautar novas formas de relacionamento do Estado com os povos indígenas pode ser aferido nas recomendações que o Brasil vem recebendo dos demais países, no procedimento de Revisão Periódica Universal (RPU), conduzido no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e voltado à melhoria da situação dos direitos humanos no mundo. Em 2017, durante seu 3º Ciclo de Revisão, o país recebeu e aceitou voluntariamente várias recomendações para avançar na agenda do consentimento livre, prévio e informado, assegurando processos efetivos de consulta com os povos indígenas em todas as tomadas de decisões que possam afetá-los, entre elas, a recomendação para “estabelecer e implementar um procedimento claro de consulta livre, prévia e informada que assegure a participação integral de povos indígenas no processo de tomadas de decisões relativas a qualquer grande



projeto que afete seu modo de vida” (Recomendação 13.229) e “promover avanços na agenda do direito dos indígenas ao consentimento livre, prévio e informado” (Recomendação 136.240)<sup>21</sup>.

Em 2018, a partir da visita *in loco* ao Brasil da relatora da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) Antonia Urrejola, a CIDH elaborou recomendações dispostas no Relatório das Observações Preliminares, destacando que o Estado deverá garantir o direito à consulta prévia, livre e informada sob o horizonte de obter o consentimento, em conformidade com os padrões interamericanos na matéria, tomando em conta as características, usos e costumes dos povos e comunidades envolvidas. A CIDH reconheceu o uso de Protocolos de Consulta e a observância das formas próprias de organização dos quilombolas e sua forma de decidir ao recomendar a regulamentação do direito de consulta prévia das comunidades quilombolas previstas na Convenção 169, considerando a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2018).

Em 09 de outubro de 2020, foi realizada a Audiência Temática Regional sobre o direito à consulta e consentimento prévio no 177º Período de Sessões da CIDH. O pedido de audiência foi assinado por organizações de povos e organizações da sociedade civil do Brasil, Colômbia, Peru e México. Durante a audiência, a Comissionada Antonia Urrejola manifestou a importância dos Protocolos Autônomos como exercício da autodeterminação dos povos:

<sup>21</sup> As recomendações recebidas pelo Brasil nos ciclos da Revisão Periódica Universal no Conselho de Direitos Humanos da ONU e a avaliação de cumprimento dessas recomendações por parte do Estado podem ser aferidas na plataforma organizada pela sociedade civil do Coletivo RPU Brasil: [www.plataformarpu.org.br](http://www.plataformarpu.org.br).

Vários de vocês se referiram aos processos de desenvolvimento de Protocolos Autônomos de consulta, que entendemos como um mecanismo do exercício da livre determinação e, como relatora, gostaria de conhecer um pouco mais daqueles que tiveram esta experiência dos protocolos. Ao longo das reuniões que realizamos, reuniões virtuais durante a pandemia, temos tido várias reuniões com organizações indígenas e muitas nos indicaram que elaboraram seus próprios Protocolos de Consulta e em alguns casos os Estados conheceram os protocolos. Gostaria, se for possível, de conhecer boas práticas na matéria, pois me parece muito importante não só ressaltar os problemas e obstáculos, mas também as boas práticas para que possam ajudar a replicá-las em outros Estados (CIDH, 2020).

Os Protocolos Autônomos amparam-se em normas internas e em modos de organização social, de representação política e nas instituições próprias de cada um dos povos articuladas com normas internacionais e nacionais de direitos humanos e socioambientais, assim como na tradução e interpretação de cada povo quanto ao DCCLPI. Nesse sentido, Oliveira observa que os protocolos constituem uma espécie de *retradução*: os grupos se apropriam do direito internacional dos direitos humanos e traduzem o direito à consulta prévia ao seu sistema de significados culturais, incorporando-o ao seu sistema jurídico próprio; em seguida, as normas engendradas são *retraduzidas* em um documento (protocolo) a partir de linguagem e categorias inteligíveis ao direito estatal (2020: 23).

À luz dos protocolos, o DCCLPI deve ser interpretado em conjunto e de forma integrada a outros direitos coletivos reconhecidos aos povos indígenas e demais minorias étnicas em normas de direitos humanos e fundamentais, de forma a evitar a descontextualização de seu exercício com relação a outros direitos. Desse modo, o DCCLPI guarda profunda



relação com o direito à autonomia e a autodeterminação dos povos, direitos territoriais, culturais, étnicos, à participação política, entre outros. O Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia), em seu protocolo autônomo, define o DCCLPI como:

A Consulta Prévia (CP) e o Consentimento Prévio, Livre e Informado (CPLI) são direitos substanciais, fundamentais e coletivos para a garantia da sobrevivência física e cultural dos Povos étnicos e sua integridade territorial, com base no direito à participação democrática e o pluralismo jurídico contido na Convenção 169 da OIT (PUEBLO NEGRO, 2017: 60).

Nesse contexto, a fonte jurídica do direito à consulta e ao consentimento não se limita à Convenção 169 e à DNUDPI, se estendendo ao conjunto de declarações, tratados, jurisprudência internacional e estudos e relatórios sobre direitos humanos de povos indígenas e minorias étnicas, como a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica - CDB (1992) e o acordo internacional suplementar à CDB e de caráter vinculante, o protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização (2010), dentre outros. Esse protocolo estimula que os povos indígenas e tradicionais estabeleçam requisitos mínimos em protocolos comunitários para que terceiros possam ter acesso aos seus conhecimentos tradicionais, além de afirmar a necessidade do consentimento livre, prévio e informado para esse acesso, bem como o respeito ao direito consuetudinário das comunidades envolvidas.

O artigo 8 da Convenção sobre a Diversidade Biológica estabelece que na temática da conservação in situ, cada

parte contratante deve, em conformidade com sua legislação nacional,

(...) respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas (artigo 8, j).

Já o Protocolo de Nagoia estabelece que:

Artigo 7.

(...) o conhecimento tradicional associado a recursos genéticos detido por comunidades indígenas e locais seja acessado mediante o consentimento prévio informado ou a aprovação e participação dessas comunidades indígenas e locais, e que termos mutuamente acordados tenham sido estabelecidos.

Artigo 12

1. No cumprimento das obrigações oriundas do presente protocolo, as Partes, de acordo com a lei nacional, levarão em consideração leis consuetudinárias, protocolos e procedimentos comunitários das comunidades indígenas e locais, quando apropriado, em relação ao conhecimento tradicional associado a recursos genéticos.

(...)

3. As Partes empenhar-se-ão em apoiar, conforme o caso, o desenvolvimento, pelas comunidades indígenas e locais, incluindo mulheres dessas comunidades, de: (a) protocolos comunitários relativos ao acesso a conhecimento tradicional associado a recursos genéticos e à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização de tal conhecimento. (Grifos nossos)

Destaca-se que os protocolos comunitários podem ser mais ou menos distintos de Protocolos Autônomos de Con-



sulta e Consentimento de caráter mais geral, contudo ambos envolvem processos de governança interna e sistematização de normas para o Estado e outras partes referentes a processos de consulta e consentimento livre, prévio e informado. Segundo o Observatório de Protocolos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado, no Brasil existem pelo menos quatro protocolos comunitários de sociobiodiversidade: Protocolo Biocultural Comunitário da Reserva Extrativista do Riozinho do Anfrízio (2013); Protocolo Comunitário do Bailique: conhecer para proteger (2014); Protocolo Comunitário Biocultural das Raizeiras do Cerrado: direito consuetudinário de praticar medicina tradicional (2014); Protocolo de Serviços Ambientais dos Ashaninka da Terra Indígena Kampa do Rio Amonea (2016).<sup>22</sup>

O estudo do Mecanismo de Especialistas da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas destaca que, na África do Sul, experiência positivas de processos de consulta e consentimento de âmbito mais geral têm acontecido com base no Protocolo de Nagoia e afirma que:

O artigo 8 (j) da Convenção sobre Diversidade Biológica, que se refere ao acesso ao conhecimento tradicional que está sujeito à aprovação e ao envolvimento dos detentores de conhecimento tradicional, tem sido consistentemente interpretado como “consentimento prévio e informado”, e “consentimento livre, prévio e informado”, conforme fundamentado nas Diretrizes Voluntárias de Akwé: Kon (EXPERT MECHANISM ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES, 2018: 14).

Ainda que a maior parte dos países africanos não tenha ratificado a Convenção 169 – com exceção da Repúbli-

ca Centro-Africana (único país do continente africano que a ratificou em 30 de agosto de 2010)<sup>23</sup> – observa-se uma crescente discussão sobre a aplicação do direito à consulta e ao consentimento livre prévio e informado, sobretudo para a proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, governança territorial autônoma e proteção dos territórios dos grupos étnicos à luz da livre determinação dos povos. Na África do Sul, podemos citar o Protocolo Comunitário Biocultural do povo Khoikhoi (2019) – The Khoikhoi Peoples’ Rooibos Biocultural Community Protocol.

Na América Latina, o Protocolo Biocultural del Pueblo Indígena Miskitu (Honduras) constitui um exemplo de protocolo comunitário o qual possui também normas e procedimentos gerais de consulta e consentimento. Esse documento “trata de uma ferramenta metodológica a fim de facilitar as negociações em *La Muskitia* no que diz respeito a projetos e decisões que afetem as comunidades indígenas e suas riquezas naturais”. Em sua primeira parte, o protocolo descreve “em detalhe o processo que se deve implementar para o cumprimento do consentimento livre, prévio e informado em *La Muskitia*” (MASTA, 2012: 5).

Quanto à jurisprudência internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem publicado decisões judiciais paradigmáticas no que se refere ao direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado. O primeiro precedente na Corte foi o caso *Saramaka vs. Suriname*, em 2007, no qual a Corte se manifestou quanto ao direito de ser consultado e, se for o caso, a obrigação de obter consentimento

<sup>22</sup> Os protocolos estão disponíveis na página do Observatório, em: <<http://observatorio.direitosocioambiental.org/category/protocolos-comunitarios-de-sociobiodiversidade>>

<sup>23</sup> ILO. International Labour Organization. Ratifications of C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (N. 169). 24 ratifications. Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314)>.





(E.2.a) no sentido de que o Estado tem o dever de consultar a comunidade segundo seus costumes e suas tradições (par. 133). A decisão declara que as consultas devem ser realizadas por meio de procedimentos culturalmente adequados, tomando em consideração os métodos tradicionais de tomada de decisão do povo Saramaka (par. 133), bem como que, quando se trata de projetos de grande impacto no território Saramaka, o Estado tem a obrigação de consultar e de obter o consentimento segundo os costumes e tradições do povo Saramaka (par. 134) (6A. CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF, 2019).

O estudo do Mecanismo de Especialistas da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas reconhece que os povos indígenas devem ter a liberdade de ser representados de acordo com suas tradições, leis, costumes e protocolos (C.2.[c], p.6) e ter o poder de determinar como deveriam ser consultados, tendo a oportunidade de utilizar ou desenvolver seus próprios Protocolos de Consulta (C.2.[d], p. 6). E, caso um povo indígena resolva consentir com a implementação de um projeto que impacte suas vidas, territórios e recursos, esse consentimento deve ser de acordo com suas leis, costumes, protocolos e práticas (D.30, p. 9)<sup>24</sup>. O protocolo do povo Arhuaco (Colômbia) ilustra a compreensão exposta pelo referido estudo:

A consulta deve ser realmente prévia, entendida como o direito do Povo Arhuaco de decidir na formulação de políticas, planos, programas e projetos que possam afetar a vida e o território ancestral e sagrado da Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM), dentro dos tempos espirituais, naturais e culturais do Povo Arhuaco. As decisões sobre opções de futuro, in-

cluindo o desenvolvimento próprio, se definem na consulta ancestral. Não é o que determinam terceiros sobre o que fazer no território e na vida do Povo Arhuaco, esta é uma decisão própria e desde nossa cosmovisão. O processo de consulta e consentimento deve contribuir ao fortalecimento organizativo, a governabilidade e autonomia do Povo Arhuaco de acordo com nossa visão em respeito à Lei de Origem (grifo nosso) (PUEBLO ARHUACO, 2017: 78 e 126).

Em documento anexo ao citado estudo, o Mecanismo da ONU opina que os Estados e o setor privado devem reconhecer, promover e respeitar os Protocolos de Consulta indígenas (Anexos 8 e 9), e os povos indígenas devem ser encorajados a estabelecer seus Protocolos de Consulta e consentimento, assim como devem deixar claro como irão proceder na construção de decisões coletivas, incluindo o limiar que indicará a existência de consentimento (Anexo 14). Por fim, o estudo sobre abordagem em direitos humanos para a realização do consentimento livre, prévio e informado do Mecanismo da ONU, declara que:

Estes protocolos são um importante instrumento na preparação de povos indígenas, Estados e outras partes para se engajarem em uma consulta ou processo de consentimento livre, prévio e informado, definindo como, quando, por que e quem consultar. O estabelecimento desses protocolos é um instrumento de empoderamento para os povos indígenas, intimamente ligados aos seus direitos à autodeterminação, à participação e ao desenvolvimento e manutenção de suas próprias instituições de tomada de decisão (...). O direito de ser consultado “através de suas próprias instituições representativas” mencionado em vários artigos relativos ao consentimento livre, prévio e informado, sugere a seriedade com que devem ser reconhecidos (EXPERT MECHANISM ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES, 2018: 15).

<sup>24</sup> Ver também os itens E.2.41, p. 12.



A ex-relatora especial da ONU sobre os direitos dos povos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, em seu relatório sobre sua visita ao Brasil, em 2016, reconheceu que os Protocolos de Consulta e Consentimento elaborados por povos indígenas são “boas práticas” e “abordagens proativas” por parte dos povos indígenas na busca pela efetivação de seus direitos. No mesmo relatório, Tauli-Corpuz recomendou que o Estado brasileiro respeite os protocolos e propostas indígenas a fim de tratar de questões relacionadas ao desenvolvimento e aos projetos de larga escala e alto impacto (2016).

A interpretação integrada do DCCLPI permite compreender que os povos indígenas e tribais possuem o direito de influir efetivamente em decisões adotadas pelo Estado que afetem direta ou indiretamente suas vidas e seus territórios e, em certos contextos, o direito de consentir sobre determinadas decisões (ANAYA, 2013). Em todo caso, o Estado deve apresentar justificativas razoáveis para as medidas legislativas e administrativas tomadas, assim como demonstrar que, durante todo o processo de consulta e busca por consentimento, levou em consideração as razões e ponderações dos povos em torno dessas medidas, buscando sempre considerar e acomodar as necessidades dos povos, respeitando seus modos de vida e de organização, suas instituições e seus direitos (próprios e reconhecidos internacionalmente e em âmbito nacional). Por fim, o Estado deve demonstrar, com argumentos razoáveis, a necessidade intransponível de estabelecer uma medida contrária às estabelecidas pelos povos e, em sendo o caso, comprovar que tomou todas as medidas possíveis em relação aos impactos socioambientais causados a esses povos e buscou estabelecer maneiras justas e equitativas de repartição de benefícios em acordo com os

povos afetados. Yamada, Grupioni e Garzón destacam que o direito à consulta e ao consentimento:

Deve ser compreendido como um instrumento de diálogo entre os povos indígenas e tribais e o Estado, que visa garantir o direito à participação efetiva nos processos de tomada de decisões legislativas e administrativas que envolvam seus direitos coletivos. [Esse direito] constitui-se assim como um mecanismo de participação social no processo de tomada de decisões do Estado e de efetivação da democracia (grifos dos autores) (2019: 11).

Essa compreensão de democracia contempla o “respeito ao direito à coexistência, com respeito à autodeterminação dos povos” (SILVA, 2017: 115). A coexistência, em diálogo com as palavras enunciadas pelo povo Wintukwa-Arhuaco (Colômbia), pode ser amparada no reconhecimento, respeito e aplicação dos “direitos ao desenvolvimento próprio, o direito ao território, à autodeterminação, o direito à participação através da consulta e o consentimento prévio, livre e informado e o direito a ser governados por nossas próprias autoridades e instituições” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 8).



## Os Protocolos Autônomos e direitos territoriais de povos indígenas e tribais

Os Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento encontram respaldo também nos direitos territoriais de povos indígenas, os quais expressam um conjunto de direitos que afetam a natureza e sua cultura, suas terras, territórios e territorialidades. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em seus artigos 8 (2, b), 10, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, estabelece uma série de prerrogativas que dizem respeito aos direitos territoriais indígenas e ao DCCLPI, como o direito de não serem removidos “à força de suas terras ou territórios” sem a realização de um processo de tomada de “consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados” (artigo 10). A ligação entre os direitos territoriais e o DCCLPI, no direito internacional, também se expressa no reconhecimento de que não se pode armazenar ou eliminar “materiais perigosos nas terras ou territórios” indígenas sem o seu consentimento (artigo 29, 2), assim como na determinação seguinte, entre outras:

Os Estados celebrarão consultas e cooperação 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 e territórios e outros recursos particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo (artigo 32, 2, DNUPDI).

Por sua vez, a Convenção 169, em seu artigo 7, afirma que os povos indígenas e tribais têm o direito de decidir suas próprias prioridades para processos de desenvolvimento que afetem suas vidas, crenças, instituições, bem-estar espiritual

e suas terras. Os artigos 15 e 16 trazem provisões que dizem respeito à proteção de seus direitos territoriais, qual seja, o direito às suas terras, territórios e recursos (ver também o artigo 13.2). O artigo 15 afirma que os direitos dos povos relacionados aos recursos naturais pertencentes às suas terras devem ser especialmente protegidos e destaca que, mesmo que o Estado detenha a propriedade de recursos minerais e do subsolo ou detenha direitos sob outros recursos localizados em terras pertencentes a esses povos, ainda assim o Estado deve consultá-los previamente no que concerne à permissão ou implementação de projetos que visem explorar tais recursos. O artigo 16 enuncia que os povos não devem ser removidos das terras que ocupam e, se o reassentamento desses povos for excepcionalmente necessário, tal ato deve ser realizado somente com o consentimento livre e informado dos povos afetados.

As terras e os territórios de povos indígenas são lugares primordiais e vitais de exercício de sua autonomia e autodeterminação. É no território que os povos (re)significam suas culturas e modos de vida, se relacionam de modo interdependente com o ambiente onde vivem, se organizam econômica, social e politicamente em sociedades distintas, e se autorreconhecem enquanto povos. Assim, a garantia de seus direitos territoriais é condição essencial e pressuposto básico para a realização dos demais direitos humanos (econômicos, sociais e culturais) e socioambientais. E a violação desses mesmos direitos territoriais acarreta uma série de violências, impactos e consequências que podem mesmo ameaçar a sua existência como povos.

Por isso, os povos devem ser consultados e, em determinados casos, devem consentir com decisões e projetos



que possam afetar de algum modo suas terras, territórios e recursos. Nesse sentido, a Primeira Nação Takywa Tagamu (TTN) (Canadá), em seu Protocolo de Consulta e Acomodação, enuncia que:

O processo de consulta e acomodação estabelecido nesse Protocolo destina-se a obter o consentimento da TTN para determinado projeto de desenvolvimento ou decisão. (...) as leis da TTN exigem que a TTN preserve e aprimore uma relação mutuamente respeitosa com o ambiente biofísico, para coexistir com a Mãe Terra e proteger essa relação. A TTN, sob as suas leis, tem a responsabilidade de cuidar do seu Território Tradicional para as gerações futuras, de preservar e proteger a vida selvagem, terras, águas, ar e recursos. A TTN confia na saúde do ambiente biofísico em seu Território Tradicional para sua sobrevivência. A saúde das terras e águas é essencial para a existência continuada da TTN como um povo e para a saúde de seus membros, sua cultura, leis, modo de vida e economia (TAKYWA TAGAMU NATION, 2011: 1 e 3).

Processos de consulta e consentimento que dizem respeito à implementação de projetos de indústrias extrativas ou projetos de desenvolvimento podem, potencialmente, afetar direitos territoriais, culturais, políticos e socioambientais desses povos e causar impactos e violações graves às suas vidas, terras, territórios e ao meio ambiente com o qual se relacionam. Esses processos guardam um alto grau de complexidade; contudo, poderiam ser mais bem conduzidos se respeitassem as instituições, os modos de vida e organização e as regras e princípios dos povos afetados, de modo a que estes pudessem livremente expressar suas prioridades e perspectivas.

Os direitos territoriais e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado são, pois, intrinsecamente

ligados. Para que se realize o direito desses povos “às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam”, eles precisam ter também reconhecido o direito de “possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem”, sendo esses direitos reconhecidos e protegidos pelos Estados de modo a igualmente promover o respeito aos costumes e tradições relativos à posse, uso e ocupação da terra (artigo 26, 1, 2 e 3, DNUDPI). No que afeta direitos territoriais, portanto, os povos deverão ser consultados, e essa consulta há de ser realizada de modo a reconhecer e respeitar as distintas territorialidades e as diversas maneiras desses povos se relacionarem com suas terras e territórios e de promoverem a gestão territorial e ambiental.

Tudo isso é ligado ao modo de organização política, social, cultural e jurídica desses povos. Só quem pode expressar, pois, como devem ser consultados acerca de suas terras, territórios e recursos são os povos que exercem seus direitos territoriais sobre esses ambientes e espaços, sendo os protocolos uma fonte legítima dessa expressão.



## O direito à consulta e ao consentimento é autoaplicável

A consulta livre, prévia e informada é um direito fundamental dos povos indígenas e tribais, que se deriva diretamente do direito humano à participação efetiva de todo e qualquer cidadão sobre as decisões públicas que lhe afetam diretamente.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao tratar especificamente sobre direitos de povos indígenas e tribais, parte do reconhecimento da necessidade de estabelecer medidas especiais que garantam o gozo pleno e igualitário dos direitos humanos fundamentais por parte destes povos, de forma a superar a marginalização histórica à qual têm sido submetidos, e ao mesmo tempo, de considerar as particulares condições culturais, sociais, econômicas, políticas e territoriais dos povos indígenas e tribais no contexto das sociedades que os envolvem.

Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem reiterado, em vários de seus julgamentos, a necessidade de compreender a importância de desenvolver, mas principalmente, de aplicar as medidas especiais previstas nos dispositivos vigentes para avançar no acesso de direitos fundamentais dos povos indígenas e tribais:

Esta Corte afirmou anteriormente, com base no artigo 1.1 da Convenção, que os membros dos povos indígenas e tribais necessitam de certas medidas especiais para garantir o exercício pleno de seus direitos, em especial o gozo de seus direitos de propriedade, a fim de garantir sua sobrevivência física e cul-

tural.<sup>25</sup> Outras fontes do Direito Internacional declararam, no mesmo sentido, que essas medidas são necessárias.<sup>26</sup>

Assim, é importante destacar a condição do direito à consulta como medida especial desenvolvida pelo Direito internacional para efetivar o direito fundamental de participação cidadã de povos indígenas e tribais. Dessa natureza jurídica desprende-se o reconhecimento da condição de autoaplicabilidade do direito à consulta e da urgência de garantir seu exercício.

<sup>25</sup> Cf. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni, nota 49 supra, pars. 148-149, e 151; Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006. Série C Nº 146, pars. 118-121, e 131, e Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C Nº 125, pars. 124, 131, 135-137 e 154.

<sup>26</sup> Desde o ano de 1972, na resolução adotada pela Comissão sobre "Proteção Especial dos Povos Indígenas – Ação para Combater o Racismo e a Discriminação Racial", a Comissão declarou que "por razões históricas e por princípios morais e humanitários, a proteção especial dos povos indígenas constitui um compromisso sagrado dos Estados". Cf. Resolução sobre a Proteção Especial dos Povos Indígenas. Ação para Combater o Racismo e a Discriminação Racial, OEA/Ser.L/V/II.29 Doc. 41 rev. 2, 13 de março de 1973, citado em Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório 12/85, Caso nº 7615, Yanomami. Brasil, 5 de março de 1985, par. 8. Cf. também Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório sobre a Situação de Direitos Humanos no Equador, OAS/Ser.L/V/II.96 Doc.10 ver. 1, 25 abril de 1997, Capítulo IX (afirmando que "dentro do Direito Internacional em geral, e especificamente no direito interamericano, requer-se de proteção especial para que os povos indígenas possam exercer seus direitos plena e equitativamente com o resto da população. Além disso, talvez seja necessário estabelecer medidas especiais de proteção para os povos indígenas a fim de garantir sua sobrevivência física e cultural - um direito protegido em vários instrumentos e convenções internacionais."); UNCERD, Recomendação Geral nº 23, Os Direitos dos Povos Indígenas (sessão 51, 1997), U.N. Doc. A/52/18, anexo V, 18 de agosto de 1997, par. 4 (convidando os Estados a tomar certas medidas para reconhecer e garantir os direitos dos povos indígenas), e ECHR, Caso Connors Vs. Reino Unido, Sentença de 27 de maio de 2004, Demanda nº 66746/01, par. 84 (afirmando que os Estados têm a obrigação de tomar ações positivas para promover e proteger as diferentes tradições de minorias de acordo com o parâmetro de igualdade perante a lei).



As normas internacionais que estabelecem os direitos à consulta e ao consentimento de povos indígenas e tribais, como o artigo 6º da Convenção 169 e os artigos 29 e 30 de DNUDPI, dispensam a necessidade de regulamentação deste direito, na medida em que ditos dispositivos descrevem explicitamente as condições para seu exercício, levando em consideração as particularidades sociais, políticas, econômicas e culturais dos povos indígenas e tribais.

Entre os principais elementos, indicados nos dispositivos internacionais, que orientam a aplicação imediata do direito estão a oportunidade ou o momento em que surge a obrigação de consultar, ocorrendo este a “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente [os povos interessados]”.

No mesmo sentido, as normas internacionais indicam os elementos mínimos a serem considerados na forma em que o direito à consulta deve ser efetivado, “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas [dos povos interessados] (...) com boa fé (...) e de maneira apropriada às circunstâncias” (artigos 19 e 30 da DNUDPI e 6 da Convenção).

Por último, estas mesmas normas indicam como objetivo dos processos de consulta “se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas” (artigos 19 e 30 da DNUDPI e 6 da Convenção). Sendo todos estes elementos suficientes para promover a aplicação imediata do direito à consulta por parte dos Estados e em cooperação com os povos indígenas e tribais.

Cabe destacar que a própria diversidade de povos indígenas e tribais com formas de organização social, política e econômica muito diferentes uns dos outros dificulta orien-

tações normativas mais estritas ou precisas, sem correr o risco de engessar e limitar a abrangência da norma. Por este motivo, ao mesmo tempo que o direito à consulta pode ser compreendido como medida especial do direito fundamental de participação, a sua qualificação e detalhamento deve permanecer ampla o suficiente para abranger a extensa diversidade sociocultural que se propõe proteger e promover.

Infelizmente, as tentativas de regulamentação geral do direito à consulta não têm conseguido avançar na facilitação do exercício efetivo deste direito, principalmente na América Latina, onde países como Colômbia, Bolívia, Peru, Equador<sup>27</sup> e México<sup>28</sup> têm tentado, sem sucesso, desenvolver e aplicar regulamentos do direito à consulta que terminaram sendo alvo de questionamento judicial por parte dos próprios povos titulares do direito.

Uma regulamentação regional ou nacional não deve ter caráter normativo geral quanto às regras, aos princípios e aos procedimentos relativos a processos específicos de consulta e consentimento junto a um povo ou povos, haja vista que cada povo possui o direito de expressar o modo como deve ser consultado e obtido o seu consentimento.

Nesse contexto, e diante da necessidade de desenvolver maiores detalhamentos sobre os processos de consulta e a previsibilidade de sua aplicação, os Protocolos de Consulta,

<sup>27</sup> “Buenas prácticas de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa”, Lima, julho de 2017, p. 41. (Disponível em: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Estandares-regionales-en-Consulta-Previa-2017.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2021)

<sup>28</sup> “Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México”, México, outubro de 2018. (Disponível em: [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_sobre\\_consulta\\_y\\_cpli\\_mexico\\_final\\_web.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_sobre_consulta_y_cpli_mexico_final_web.pdf). Acesso em: 7 dez. 2021).



elaborados por povos indígenas e tribais têm demonstrado ser o melhor instrumento de detalhamento das orientações gerais estabelecidas nos dispositivos internacionais, ao mesmo tempo que seu reconhecimento, como instrumento de diálogo entre os povos, o Estado e terceiros, permite avançar na previsibilidade de processos, interlocutores e tempo implicados na efetivação do direito de participação de povos indígenas e tribais nas decisões governamentais de seu interesse.

### **Povos e comunidades são os titulares coletivos dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento**

Os povos e comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais são os titulares coletivos do direito de elaboração, aprovação e publicação de seus Protocolos Autônomos de Consulta. Ou seja, esses protocolos devem ser efetivamente e coletivamente elaborados pelos povos, obedecendo a processos internos de discussão, construção e tomada de decisão mediante procedimentos próprios. No processo de elaboração dos protocolos, os povos indígenas e tribais podem livremente escolher serem assessorados por parceiros ligados a organizações da sociedade civil, universidades e órgãos do Estado, como defensorias públicas ou similares. Por exemplo, no caso do Brasil, o Ministério Público Federal é um parceiro frequente na elaboração de protocolos, como foi o caso dos protocolos Munduruku e Juruna.

Os protocolos podem ser também elaborados por vários povos que compartilham um mesmo território e que decidam construir um só protocolo para orientar processos de consulta e consentimento que os afetem em conjunto. É o caso

dos protocolos elaborados no Brasil dos Povos do Território Indígena do Xingu (2016) e dos Povos Indígenas do Oiapoque (2019). Yamada, Grupioni e Garzón refletem que “a abrangência do protocolo [construído por mais de um povo] deve ser uma decisão autônoma dos povos que atende sua forma de organização real, aquela que é exercida na prática” (2019: 66). A incidência desses protocolos há, pois, de ser pactuada por e entre esses povos, sem interferência externa, respeitando seus modos de governança, alianças e construção de acordos interculturais.

Nesse sentido, observa-se, por exemplo, o caso do protocolo elaborado pelos povos indígenas Tiriyo, Katxuyana, Wayana e Apalai que vivem nas Terras Indígenas Parque do Tumucumaque e Rio Paru d’Este (Brasil). Neste documento, os povos explicam que estão distribuídos em duas grandes regiões: lado Oeste (rios Paru de Oeste e Marapi) e lado Leste (rio Paru d’Este). Ambas as regiões possuem associações indígenas próprias e modos de organização distintos; exemplificando, no lado oeste não existe um cacique geral e sim um “Conselho de Caciques e Lideranças”, enquanto o lado leste tem caciques gerais os quais “não decidem sozinhos em nome do povo, mas aconselham ou orientam a comunidade”. Em respeitando esses diversos sistemas e instituições políticas, os povos afirmam coletivamente que os processos de consulta devem respeitar o seu protocolo único: “Nós nos unimos para colocar nossas palavras só em uma, porque nossos problemas são os mesmos do lado Leste e Oeste” (APITIKATXI; APIWA, 2020: 13). Esses povos comparam o conjunto de suas terras à figura de uma arraia:



Essa arraia é como nossas terras indígenas. Sua coluna mostra que existem essas duas regiões, os lados Leste e Oeste. Os olhos são nossas associações, sempre observando o que está acontecendo nas cidades e com os karaiwa. Nosso Protocolo de Consulta é o esporão, pois juntos temos essa arma, que é bem forte (POVOS DO TUMUCUMAQUE E PARU D'ESTE, 2020: 29).

Outros exemplos são os Protocolos Próprios de Consulta e Consentimento Prévio dos Povos Indígenas do Território Wayamu (Brasil) publicados em um só documento. Esses protocolos abarcam as Terras Indígenas Nhamundá-Mapuera, Trombetas-Mapuera e Kaxuyana-Tunauana, em um território que se estende entre o noroeste do Estado do Pará, o norte do Amazonas e o leste de Roraima. Neste território, os povos “Hexkaryana, Waiwai, Katxuyana, Kahyana, Katwena, Tunayana, Xerew, Parukwoto, Mawayana, Txikiyana, Xowiyana e demais povos indígenas, autores” dos protocolos estabeleceram um protocolo geral para o Território Wayamu e quatro protocolos regionais. O protocolo dos povos indígenas do Território Wayamu, de caráter geral, deve ser aplicado em consultas acerca de projetos que afetem o território como um todo, a exemplo de propostas de implementação de hidrelétricas e de exploração de petróleo e gás. Enquanto os protocolos de cada uma das quatro unidades regionais, organizadas “de acordo com os cursos dos principais rios nelas existentes”, deverão ser aplicados com relação a “outros projetos, de impacto menor, bem como aqueles relativos à saúde e à educação” (POVOS DO WAYAMU, 2020: 22-23).

Em seus protocolos, os povos do Território Wayamu registram:

Assim é o nosso Território Wayamu! Aqui queremos viver bem no presente e no futuro; queremos guarda-lo e protegê-lo para os nossos filhos e para os filhos dos nossos filhos. Por isso, elaboramos os nossos Protocolos de Consulta e consentimento prévio, abrangendo todos nós, povos indígenas do Território Wayamu. Há um protocolo geral, no qual estabelecemos as regras para a consulta de empreendimentos que possam afetar a totalidade de nosso território. Ele é complementado por outros quatro protocolos, específicos para cada unidade territorial: Alto Jatapu-Jatapuzinho, Mapuera, Nhamundá-Baixo Jatapu e Trombetas-Cachorro-Turuni. É assim que nos organizamos e é assim que queremos que o governo nos respeite e nos consulte, cumprindo o seu dever, de acordo com o que está estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (POVOS DO WAYAMU, 2020: 21).

Observa-se, contudo, que os Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento não podem, em nenhuma circunstância, ser elaborados por empresas, órgãos governamentais ou qualquer terceiro alheio ao próprio povo e, muito menos, pode ser elaborado por atores interessados em realizar processos de consulta e obter o consentimento livre, prévio e informado junto a esses povos. Oliveira infere que o processo de construção do protocolo deve ser “conduzido pelos membros da comunidade, com ou sem auxílio externo. Protocolos elaborados por consultorias, empresas, membros do governo ou qualquer agente estranho à comunidade devem ser considerados inválidos e nulos” (2019: 110).

Em um estudo sobre abordagem em direitos humanos para a realização do consentimento livre, prévio e informado, o Mecanismo de Especialistas da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas destaca que atores privados,





como indústrias extrativas, estão cientes dos riscos ligados a violações de direitos indígenas e à viabilidade dos investimentos realizados por esses atores quando estes não solicitam o consentimento livre, prévio e informado (EXPERT MECHANISM ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES, 2018). Assim, esses atores privados têm se esforçado para criar seus próprios Protocolos de Consulta aos povos. O mesmo estudo propõe, contudo, que diretrizes desenvolvidas por atores privados ou Estados para a busca por consentimento de povos indígenas não deve prevalecer sobre Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento ou práticas tradicionais de construção de acordos elaborados pelos próprios povos.

### **Interlocutores legítimos indicados nos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento**

Os Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento são direcionados, na maior parte das vezes, ao Estado<sup>29</sup>; não obstante, vários protocolos também se direcionam a outros atores privados que pretendem desenvolver ações que afetam direitos de povos indígenas e tribais os quais, por sua vez, demandam processos de consulta e obtenção de consentimento junto a estes. O povo Juruna (Brasil), referindo-se ao direito à consulta, a direitos territoriais e culturais, bem como a direitos sociais e econômicos (como o de escolher as prioridades de desenvolvimento), afirma em seu protocolo

<sup>29</sup> Garzón, Yamada e Oliveira expressam que "os protocolos próprios de consulta constituem um marco de regras mínimas de interlocução entre o povo, ou comunidade interessada, e o Estado" (2016, p. 38).

que "nem o governo e nem qualquer empresa podem negar esses direitos" (POVO JURUNA, 2017: 15).

Em alguns países, como na Colômbia e em Honduras, os protocolos são publicados com o objetivo de estabelecer regras de relacionamento que devem ser respeitadas não só pelo Estado e por terceiros legalmente reconhecidos, como empresas, mas também por atores em situação de ilegalidade, como grupos armados. O Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá e o povo Nasa (Colômbia), por exemplo, enuncia que:

Empresas e indivíduos devem assumir a consulta e consentimento livre, prévio e informado (FPIC) como um direito fundamental e não apenas como um mero procedimento para obter uma licença. Em outras palavras, é sua obrigação estabelecer uma relação equitativa, entendendo que somos sujeitos coletivos de direitos (PUEBLO NEGRO, 2017: 57).

Considerando que a jurisdição especial à qual o Povo Nasa tem direito em seu território lhes permite o controle territorial por meio de suas instituições de controle social, como a guarda indígena, os agentes armados legais e ilegais devem respeitar a guarda como uma autoridade dentro do território (PUEBLO Nasa, 2017: 51).

A construção de acordos internos, a sistematização de normas próprias, a tradução intercultural acerca do modo como os povos compreendem o direito à consulta e ao consentimento (reconhecidos em normas nacionais e internacionais) e a forma como a organização e representação política, social e cultural são expressas nos Protocolos Autônomos são próprias de cada povo, e não mudam com o interlocutor no processo de consulta e consentimento, seja este o Estado ou outro. Em que pese particulares poderem ser interlocutores dos processos de consulta, sua condução é obrigação in-



delegável dos Estados. Assim, os povos Arhuaco (Colômbia) e Alderville (Alderville First Nation-AFN, Canadá) afirmam em seus protocolos:

Quando dizemos terceiros, nos referimos a outras manifestações culturais e religiosas fora das culturas ancestrais da Serra junto com os bunachu (não indígenas), instituições públicas e privadas, empresas, aldeias, assentamentos, centros urbanos, entre outros (PUEBLO ARHUACO, 2017: 6).

Este protocolo estabelece as regras da AFN, sob suas leis e sua compreensão de aplicação respeitosa do direito canadense, para o processo e princípios para consulta e acomodação entre a AFN, a Coroa e Proponentes, sobre qualquer atividade que seja proposta para ocorrer no Território Tradicional da AFN e / ou o Território reconhecido por Tratado ou que possa causar um Impacto no Ambiente ou na Saúde relativa ou sob Direitos AFN (ALDERVILLE FIRST NATION, 2015: 4 e 6).

Vários Protocolos de Consulta, além de qualificar os interlocutores legítimos a participarem de processos de consulta, são enfáticos em nomear atores que não são bem-vindos a esses processos, explicitando claramente que não serão aceitas intimidação e constrangimento, como consta no protocolo dos povos Yananomi e Ye'kwana “não aceitamos a presença de seguranças particulares, forças policiais e militares que queiram deixar o nosso povo com medo” (POVOS YANANOMAMI E YE'KWANA: 2019: 56) e dos povos do Tumucumaque e Rio Paru D'Este “não aceitaremos o karaiwa armado nas nossas reuniões para fazer a consulta, ex. PF (Polícia Federal), FAB (Força Aérea Brasileira), Exército ou outras Forças Armadas” (2020:34).

## Diferenças entre Protocolos Autônomos, protocolos multilaterais e planos de consulta

Os protocolos elaborados unicamente por povos indígenas e tribais têm um caráter autônomo porque expressam a liberdade, a autonomia e a livre determinação de cada povo no que tange a sistematização, elaboração coletiva e publicação de suas normas e seus procedimentos para a realização de consulta e construção de consentimento. Os Protocolos Autônomos antecedem, assim, o início de qualquer processo de consulta, já que se trata de decisões internas dos povos, sendo independentes de acordos prévios bilaterais ou multilaterais, amparados em tradições jurídicas e políticas indígenas e tribais e em direitos nacionais e internacionais.

Esses protocolos não devem ser confundidos com protocolos bilaterais ou planos de consulta, que estabelecem regras e procedimentos de consulta de comum acordo entre o Estado e esses povos, podendo também incluir outras partes (de modo multilateral). Tais protocolos bilaterais ou multilaterais fazem parte do próprio exercício do direito de consulta e consentimento e dos processos de diálogos/negociações/acordos inerentes à consulta. Souza Filho explica que:

No ato bilateral há uma discussão, um acordo, antes da elaboração do protocolo, enquanto no modelo de norma interna do povo, unilateral, as formas e os procedimentos são estabelecidos sem possibilidade de contestação pelo Estado, quer dizer, o procedimento de consulta estará previamente definido e, seguindo esse procedimento ou roteiro, o Estado fará a consulta, esta sim bilateral. E assim deve ser porque se trata da institucionalidade própria de cada povo. Deve-se levar em conta que o que está em jogo na medida administrativa ou legislativa a ser consultada são os direitos de ser e de estar, da existência enquanto povo e da sua territorialidade e que a



decisão para o consentimento deve ser estabelecida pela lógica interna de cada povo de formar sua vontade coletiva, livre e informada. Por isso, o protocolo deve estabelecer a forma como todo o povo se considerará informado para a livre decisão (SOUZA FILHO, 2019: 35-36).

Os planos de consulta, por sua vez, contêm os passos e procedimentos necessários para a realização de uma consulta específica. Estes planos são elaborados a partir de Protocolos Autônomos e devem respeitar as diretrizes gerais descritas nesses protocolos. O povo Juruna (Brasil) assim define o plano de consulta: “é um documento proposto por nós que contém o detalhamento de atividades, tempo e recursos necessários para discutir as informações indispensáveis ao processo de consulta” (POVO JURUNA, 2017: 32).

Povos indígenas, tribais e demais minorias étnicas expressam de modos diversos como compreendem esse planejamento mais detalhado e acordado entre as partes sobre a realização de determinada consulta e obtenção de consentimento.

Os povos indígenas do Tumucumaque e Paru d’Este estabelecem em seu protocolo de consulta o que deve integrar um plano de consulta detalhado:

A depender da medida proposta, nós decidiremos se a consulta deverá ser feita separada ou conjuntamente (Leste e Oeste). Só nós poderemos decidir isso, pois o governo não decide como nos organizaremos para a consulta. APIWA e/ou APITIKATXI, conforme o caso, convocarão reuniões internas para a discussão de uma proposta de Plano de Consulta. (...) No nosso Plano de Consulta, para cada caso específico, vamos explicar:

- como queremos receber as informações sobre aquele projeto;
- quantas reuniões vamos precisar para discutir o assunto iterativamente e depois com o governo;
- o que vamos precisar para entender o assunto, formar nossa ideia e manifestar nossas preocupações e demandas;

- como o governo deve apresentar suas respostas e justificativas;
- o que é necessário para construirmos acordos;
- como queremos que os acordos sejam monitorados para que nunca mais as promessas e obrigações fiquem sem cumprir;
- o calendário que propomos para os encontros, considerando nossas especificidades. O governo tem o calendário dele, mas nós temos os nossos, que devem ser respeitados (POVOS DO TUMUCUMAQUE E PARU D’ESTE, 2020: 44-46).

O povo Nasa (Colômbia) indica que deve ser realizada uma etapa de pré-consulta com o objetivo de se detalhar os passos para a realização da consulta externa, qual seja, entre os povos e o Estado, definindo a pré-consulta como “a etapa na qual se define como, onde, quando, com quem e quanto custam as atividades para poder proceder com a consulta” (PUEBLO NASA, 2017: 63).<sup>30</sup> Por sua vez, a Primeira Nação Chippewas of the Thames (Canadá) aponta a eventual necessidade de construção de um plano de trabalho (*workplan*) a ser desenvolvido entre o povo e o proponente, destacando que, em geral, esse plano de trabalho deve conter:

1. Cronograma realista.
2. Orçamento (...).
3. Catálogo das informações exigidas de cada parte.
4. Lista de especialistas para qualquer necessidade de revisão do projeto - incluindo análise jurídica, e para realizar quaisquer estudos adicionais necessários para que (...) possam fazer uma avaliação bem-informada sobre o projeto.
5. Lista dos projetos de pesquisa necessários.
6. Modos apropriados para recolher impressões de anciãos.
7. Lista de reuniões propostas entre as partes, com detalhes do tempo, lugar, metas e participantes.

<sup>30</sup> Destaca-se que, na Colômbia, os procedimentos para as metodologias de negociação antes do início da consulta são chamados de “Pré-Consultas”, como explicado no manual de consulta do Ministério do Interior deste país.



8. Medidas de consulta interna necessárias (...).
9. Procedimentos de monitoramento do plano de trabalho.
10. Revisão e avaliação de informações.
11. Decisão comunitária e carta de notificação à Coroa e ao proponente.
12. Elaboração de quaisquer memorandos ou acordos relevantes (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 16).

Já o povo Kayapó-Menkragnoti (Brasil) destaca, “para trabalharmos juntos precisamos, governo e Kayapó-Menkragnoti, fazer um Plano de Consulta. O tempo necessário para a consulta vai depender de cada caso e vamos acordá-lo em cada Plano”. Assim como enunciam que, neste plano, o povo Kayapó-Menkragnoti e o governo decidirão juntos sobre o “objetivo da consulta”, os participantes na consulta, as informações necessárias no processo de consulta e consentimento, os tempos envolvidos, o local, como as reuniões de consulta devem ser registradas, os custos envolvidos e o modo que o governo deve pagar esses custos (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 42-27).

Por sua vez, o povo Wajãpi (Brasil) declara que nem sempre precisará de um plano de consulta, dependendo do assunto e da decisão interna. Explicam que podem “iniciar um processo de decisão conjunta com o governo sem necessidade de um Plano de Consulta mais longo”. Mas que, depois de acertado, “o governo deve seguir esse plano para continuar discutindo e negociando junto com os Wajãpi até chegar a um acordo que respeite nossos direitos e que seja bom para nós” (POVO WAJÃPI, 2014: 26-27).

Um bom exemplo sobre a importância dos planos de consulta consiste no Plano apresentado ao governo brasileiro, no dia 12 de junho de 2019, pelos povos indígenas

do Território Indígena do Xingu (TIX). O plano foi entregue durante uma audiência pública na Câmara dos Deputados na qual Ianukula Kaiabi Suiá declarou, “estamos preparados para o diálogo, basta que o governo queira nos atender” (ISA, 2019a, 2019b). Na ocasião, o governo brasileiro se comprometeu a observar as orientações construídas pelos indígenas do TIX, cujo plano de consulta foi construído a partir de seu protocolo, com o objetivo de discutir os impactos socioambientais de duas obras de infraestrutura, a Rodovia BR-242 e a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO), as quais passam no entorno na fronteira sul do TIX. Em vídeo divulgado no mesmo dia da entrega do plano, os povos indígenas do TIX declaram que:

Obras de infraestrutura, como a Rodovia BR-242 e a FICO, entre outras, pressionam o nosso território, elas ameaçam os últimos remanescentes florestais da região protetores das nascentes que ainda restam. (...). Somos mais de 8 mil pessoas de 16 povos, nosso modo de vida mantém quase 3 milhões de hectares de floresta em pé. Embora seja vital para todo o Brasil nosso território enfrenta ameaças. Exigimos o respeito do governo e que todas as decisões com impactos em nossas vidas sejam discutidas primeiro conosco. Fizemos o nosso protocolo de consulta que define as regras para esse diálogo acontecer. Queremos que vocês as cumpram, antes de interferir em nosso presente, nosso futuro e nossas origens, consultem-nos! (grifos nossos) (ISA, 2019c).

Ressalta-se que alguns Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento já podem conter regras mais específicas para a realização da consulta, assim como os povos podem construir um plano de consulta junto ao governo sem necessariamente ter um protocolo autônomo. O mais importante é que, em havendo um protocolo, o governo observe

as regras, princípios e diretrizes gerais ali estabelecidas de acordo com a realidade de cada povo, sendo os protocolos respeitados e implementados em sua singularidade. Além disso, independentemente da existência de um protocolo autônomo, sempre que se realize um processo de consulta e busca de consentimento, é necessário fazer uma 'consulta sobre a consulta', ou seja, realizar um planejamento e fazer acordos entre os atores envolvidos no processo sobre como a consulta deverá ser realizada.





## Formulação, aprovação e publicação de Protocolos Autônomos

Os contextos políticos, econômicos, socioambientais e históricos vivenciados pelos povos influenciam os processos de construção dos protocolos, seu conteúdo, destinatários e nível de detalhamento.<sup>31</sup> Compreende-se que “cada protocolo possui uma história única” na qual “circunstâncias políticas e econômicas, processos reivindicativos e de resistência na luta por direitos territoriais e socioambientais, (tipos de) conflitos experienciados” além de “estratégias e compreensões desenvolvidas na relação com o Estado, modo[s] de organização política, tradições jurídicas, sociais e culturais”; tudo isso influencia, de algum modo, “a decisão de se construir um protocolo, o tempo dedicado a essa construção e os caminhos traçados para a sua elaboração e adoção” (JOCA, 2020a: 75-76).

Cita-se o caso do Protocolo Juruna (Brasil). Chaves e Souza relatam um conflito socioambiental envolvendo o povo Juruna (Yudjá) e uma empresa de mineração canadense, Belo Sun, na região da Volta Grande do Rio Xingu. As autoras afirmam que, “cansados de esperar pela iniciativa do empreendedor no que diz respeito à consulta, os Yudjá (...) construíram um protocolo de consulta, que traz orientações

<sup>31</sup> Por exemplo, se esses povos estão vivenciando ou não situações de conflitos socioambientais, se são povos que habitam regiões mais recentes ou mais antigas de colonização e/ou de exploração econômica extrativista, se possuem tratados históricos ou não, etc. A fim de se acessar análises diversas sobre processos de elaboração de Protocolos Autônomos no Brasil, indica-se os seguintes trabalhos: OLIVEIRA, 2016 que trata sobre a construção do Protocolo Munduruku, GARZÓN, 2019 a qual descreve o contexto de criação do Protocolo Juruna, CAPORRINO, 2020 o qual disserta sobre o processo de desenvolvimento do Protocolo Wajãpi, LEWKOWICZ, 2020 que relata o processo de elaboração do Protocolo dos Povos Indígenas do Oiapoque e GRUPIONI, 2020 e JOCA, 2020a que refletem sobre o contexto de emergência dos Protocolos Autônomos. Para acessar pesquisas que tratem do surgimento desses documentos em outros países da América Latina, indica-se DOYLE; WHITMORE; TUGENDHAT, 2019; HERNÁNDEZ, 2020. As publicações ECONOMICS CONSULTANTS, 2008b; YELLOWHEAD INSTITUTE, 2019; LIGHTFOOT, 2020 fornecem informações sobre o surgimento de Protocolos Autônomos no Canadá.



de como o Estado e as empresas devem atuar no processo de consulta ao povo” (CHAVES; SOUZA, 2018). Os Yudjá, que sofrem graves violações e impactos causados pela construção da hidrelétrica de Belo Monte sem a realização de um processo adequado de consulta, escreveram em seu protocolo: “não aceitaremos qualquer projeto que nos afaste do rio Xingu ou inviabilize nossa permanência no rio. Nós não fomos consultados para a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, que desviou o rio Xingu de nossa terra para usar sua água na produção de energia” (POVO JURUNA, 2017: 13).

Sem desconhecer as particularidades de cada caso, contudo, é possível identificar alguns passos essenciais em processos de elaboração e construção de Protocolos Autônomos: a) apropriação de fundamentos jurídicos presentes no direito internacional e em legislações nacionais que amparam esses protocolos; b) discussão de normas internas relacionadas ao DCCLPI, notadamente aquelas relativas à representação política dos povos e a sua organização social, que tocam em temas relacionados a quem tem legitimidade para falar e representar o povo e a como se tomam decisões coletivas socialmente reconhecidas; c) decisão de iniciar a elaboração desses protocolos, formalizando acordos internos e coletivos, que explicitam regras de representação, organização e tomada de decisões; d) elaboração dos Protocolos Autônomos em encontros, oficinas e assembleias com diferentes segmentos do povo envolvido. Destaca-se que tanto as etapas de apropriação de normas internacionais e nacionais quanto as discussões de normas e procedimentos internos podem se passar de modo continuado, desde antes da decisão de se construir o protocolo, durante o processo de sua elaboração e posteriormente, atualizando entendimentos coletivos.

## Processos de apropriação de normas nacionais e internacionais na formulação de protocolos<sup>32</sup>

Os direitos dos povos indígenas e tribais têm sido produto das lutas e resistências destes povos em âmbitos nacional e internacional. O Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti (Brasil) afirma, “as leis que já existem e que foram conquistadas com nossa participação, como é o caso da Constituição Federal, devem ser sempre observadas nas consultas” (grifos nossos) (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 36).

A apropriação dessas normas por parte de cada um dos povos, entretanto, considerados como sujeitos de direitos coletivos em níveis global, nacional, comunitário e local, passa pelo conhecimento e por reflexões, interpretações e significações do conteúdo dessas normas e pela construção de estratégias sobre mecanismos de implementação da consulta e do consentimento em todos os níveis.

Todos esses exercícios podem envolver o máximo de pessoas e comunidades em cada um dos povos. Oliveira relata que, ainda que os Munduruku (Brasil) conhecessem a “força jurídica dos protocolos” amparada na Convenção 169, eles buscaram agregar o maior número de pessoas e comunidades na feitura de seu protocolo, discutindo-o “em meio às assembleias gerais”, pois “estavam conscientes de que quanto maior fosse sua apropriação do direito à consulta e quanto mais coesos estivessem social e politicamente

<sup>32</sup> Papillon e Rondon têm investigado como os povos indígenas têm realizado a apropriação da norma de consentimento livre, prévio e informado, interpretando essa norma “de acordo com seus valores, interesses e compreensões,” criando estratégias para desenvolver “seus próprios mecanismos a fim de expressar seu consentimento livre, prévio e informado” (PAPILLON; RODON, 2018a: 1-2).



te, maior seria a força jurídica (e política) do protocolo” (OLIVEIRA, 2019: 121-122). Sendo, assim, este é um processo coletivo complexo, o qual segue tempos, cosmovisões e práticas de tomadas de decisão inerentes a cada um dos povos e comunidades envolvidos.

Nesse cenário, a apreensão de conceitos e definições positivados em documentos internacionais e legislações nacionais sobre o DCCLPI se constitui em uma etapa importante. A apropriação dessas normas internacionais e nacionais pode se dar de diferentes modos, por meio de oficinas de capacitação realizadas com o apoio de parceiros externos, pelo estudo, compreensão e tradução de termos jurídicos nas línguas indígenas, e ainda pela reflexão de experiências negativas de implementação de projetos sem consulta nem consentimento vivenciadas no passado, por exemplo. De toda a maneira é importante que os povos indígenas e tribais tenham oportunidade de acessar informações sobre essas normas, de conhecer como os sistemas internacional e nacional as interpretam e as aplicam, de refletir sobre como os próprios povos as interpretam a partir de suas perspectivas jurídicas e políticas e ponderar como essas normas nacionais e internacionais dialogam com suas próprias normas internas.

## **Processos internos de formulação, aprovação e publicação de protocolos**

Tal processo de apropriação das normas internacionais e nacionais de DCCLPI é entrelaçado com processos de discussão de normas do direito próprio de cada um dos povos que estejam relacionadas à consulta e ao consentimento. A própria interpretação de tais normas internacionais e nacionais é mediada pela cultura, pela cosmovisão e pelas tradições jurídicas, políticas e sociais de cada povo, de modo que o processo de tradução intercultural dessas normas internacionais e nacionais à realidade de cada povo e o reconhecimento de normas internas que expressem regras, princípios e valores que porventura se comuniquem com o DCCLPI constituem passos fundamentais para realizar a construção de Protocolos Autônomos.

Com base em Engle Merry, Oliveira (2016) discute que a apropriação das normas internacionais dos direitos humanos – e particularmente do direito à consulta prévia – envolve diversas etapas: (I) os mediadores devem recorrer a concepções, narrativas e realidades nativas para traduzir as imagens, símbolos, estruturas e normas da legislação internacional, de modo que o direito à consulta prévia seja discutido de forma contextualizada e inteligível à realidade local, o que pode envolver a reflexão sobre a consulta em meio a conflitos e reivindicações protagonizadas pelo grupo que pretende construir seu protocolo; (II) o mediador deverá adaptar a legislação internacional às condições estruturais da região e do país, refletindo sobre como o direito à consulta vem sendo incorporado e implementado no país, diante das institucionalidades locais e dos contextos de poder; (III) ao





se apropriar dessas ferramentas, o grupo redefine suas perspectivas, bem como o próprio direito à consulta, que é consubstanciado no protocolo a partir do diálogo com o sistema jurídico nativo.

O processo de discussão e reconhecimento das normas internas é também complexo e delicado. É preciso considerar alguns desafios que podem se apresentar para os povos e organizações que porventura possam apoiá-los nesses processos. Primeiramente, é necessário respeitar seus modos singulares de re-existir e se autodeterminar como povos a fim de que cada povo indígena e tribal tenha oportunidades de, coletivamente, se apropriar, interpretar, compreender, traduzir e estabelecer diálogos interculturais entre as normas internacionais, nacionais e internas relacionadas à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado.

Em seguida, é necessário buscar meios de compreender que a relação entre tradições jurídicas indígenas (ou tribais) e não indígenas (ou não tribais) não é de simetria, em que cada instituto do direito estatal encontraria um equivalente em um direito indígena (ou tribal) próprio (e vice-versa). Desse modo, é recomendável que não se busque equivalentes exatos entre o que está instituído em normas internacionais e nacionais e em normas de direitos próprios dos povos. Mas antes, que se busque dialogar internamente sobre modos de tomada de decisão, organização e representação política, regras, princípios e valores, etc. que podem relacionar-se com o conteúdo material e procedimental do DCCLPI. Oliveira relata que na construção do protocolo Munduruku (Brasil):

Ao longo das oficinas (que contavam com tradução simultânea para a língua munduruku), e após o trecho mais expositivo acerca da Constituição e da Convenção n. 169, os indígenas debateram em torno de três questões centrais: quem decide pelo povo Munduruku? Quem participa das discussões e decisões? Como o povo Munduruku decide? Os questionamentos provocaram uma reflexão coletiva entre os indígenas acerca de sua própria organização política e social (grifos nossos) (OLIVEIRA, 2019: 120).

O processo de discussão das normas internas relacionadas à consulta e ao consentimento se constitui em uma oportunidade de ressignificar essas normas, repensar as tradições, reorganizar-se politicamente e reafirmar acordos e práticas de tomada interna de decisão. Deve-se, portanto, também evitar o risco de se buscar uma pretensa “pureza” ou imutabilidade em tradições jurídicas de povos indígenas e tribais, o que se mostraria temerário por duas razões. A primeira é que todos os povos ressignificam suas culturas, normas, regras, princípios, valores, sistema de justiça e jurisdição em processos internos próprios e de relações interétnicas e inter-societárias; portanto, os direitos próprios dos povos não se mantêm estáticos ou “congelados” (BORROWS, 1997) no tempo e no decorrer da história. A segunda é que os povos vêm se relacionando com outras sociedades em meio a relações assimétricas de poder político-econômico, nas quais os Estados nacionais impõem seus direitos como os únicos válidos, lícitos e legítimos; diante disso, os povos indígenas e tribais resistem e ressignificam suas culturas e tradições jurídico-políticas a fim de re-existirem como povos.

Gomes et al. sugerem que a decisão de construir o protocolo seja tomada em Assembleia Geral, na qual haja “uma convocação ampla para deliberarem e registrarem em um



documento que concordam com a construção desse instrumento” (GOMES et al., 2019: 10). No mesmo sentido, Yamada, Grupioni e Garzón expressam que:

A elaboração de Protocolos de Consulta deve partir de um entendimento do povo ou comunidade sobre a importância e a necessidade de se colocar por escrito suas regras para um diálogo com o Estado. Essa decisão política em geral passa por deliberações dos povos ou comunidades em Assembleias, onde deve ser pactuada a realização de oficinas para a elaboração dos Protocolos (2019: 64).

Observa-se que a decisão de um povo ou de povos (em conjunto) de construir Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento é uma resolução coletiva tecida por cada um dos povos, de acordo com suas culturas, tradições e modos de organização política. A decisão de construir um protocolo pode levar à busca por aliados e parceiros que possam assessorar os povos. Essas parcerias podem ser realizadas junto a organizações indígenas e indigenistas, organizações da sociedade civil, instituições de ensino e pesquisa, órgãos do sistema de justiça, instituições governamentais etc., que possam apoiar e auxiliar em capacitações, recursos e meios práticos na elaboração dos protocolos, a qual é realizada, efetivamente, pelos povos indígenas e tribais. Ressalta-se que parcerias podem estar presentes desde antes da decisão de construir o protocolo, como informa Oliveira no caso da construção do protocolo Munduruku (Brasil):

Os Munduruku resistiam a participar de um processo de consulta que não seguia as regras legalmente previstas ou tampouco lhes garantia algum poder decisório. Exigiram, então, a suspensão das tratativas por alguns meses, para que pudessem realizar oficinas e discussões internas sobre a Convenção n. 169 e o direito à consulta, antes de voltarem a dialogar

com o governo. O objetivo era se familiarizar com os direitos previstos na Constituição e na Convenção n. 169, para que pudessem exercer o controle social do processo de consulta prévia do qual participariam. Solicitaram ao MPF a realização de oficinas sobre o tema. O órgão, no entanto, não detinha condições financeiras e de recursos humanos para atender ao pedido. Os indígenas fizeram o contato com diversas organizações não governamentais e movimentos sociais, que, em rede, criaram o Projeto Convenção n. 169 com a colaboração do MPF e com participação ativa dos Munduruku em sua concepção. (...) O segundo passo foi o planejamento das oficinas. (...) os Munduruku decidiram que as oficinas seriam realizadas em meio às suas assembleias gerais, portanto de modo concentrado, em aldeias de sua escolha, e com a participação do maior número possível de indígenas, não se restringindo aos caciques e às lideranças. (...) Já no primeiro encontro e animados com a experiência dos indígenas Wajãpi, no Amapá, os Munduruku decidiram construir seu próprio protocolo de consulta (OLIVEIRA, 2019: 115-118).

Algumas pesquisas documentais e empíricas têm descrito e refletido sobre casos de elaboração de Protocolos Autônomos no Canadá (YELLOWHEAD INSTITUTE, 2019), no Brasil (CAPORRINO, 2020; JOCA, 2020a; OLIVEIRA, 2016, 2020; LEWKOWICZ, 2020) e em diversos outros países da América Latina (DOYLE; WHITMORE; TUGENDHAT, 2019; HERNÁNDEZ, 2020). A partir de suas experiências com processos de construção de protocolos, alguns autores sintetizam ideias para a elaboração desses documentos (GOMES et al., 2019; YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019). Todos esses escritos têm demonstrado que os processos de elaboração de Protocolos Autônomos são diversos, contextuais, locais e dependem do(s) povo(s) envolvido(s) em sua construção.

Em uma visão geral, pode-se compreender que esse processo de elaboração representa mais uma oportunidade

para a apropriação de direitos reconhecidos pelo Estado e para (re)discussão sobre normas internas. Por exemplo, os povos podem dialogar sobre como tradicionalmente se organizavam em processos decisórios coletivos, se essas normas ainda estão vigentes, se essas tradições jurídicas e políticas podem ser ratificadas hoje, quais eram e são as regras e os princípios relacionados aos modos de organização, decisão, representação, etc. A construção dos protocolos atualiza acordos internos de poder, e sua feitura é uma ocasião para socializar internamente essas tradições. Como indica Oliveira, “para além da elaboração de um documento juridicamente vinculante, que deve ser observado nos processos de consulta (...), a construção do Protocolo é um momento de articulação, organização e formação que deve levar a posições consensuadas da comunidade” (OLIVEIRA, 2019: 110).

Nesse processo coletivo e de socialização, observa-se a participação de pessoas que são referências internas como guardiões e guardiãs de saberes, práticas e conhecimentos ou lideranças, assim como a participação de vários segmentos populacionais e de representantes de todas as comunidades que compõem os povos.





## O conteúdo dos Protocolos Autônomos

Cada Protocolo Autônomo de Consulta e Consentimento apresenta características e conteúdo próprios. Alguns elementos, contudo, são comumente apontados nesses protocolos por fazerem parte de regras, princípios, valores, procedimentos e mecanismos relacionados ao direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado, conforme preconizado pelo direito internacional e reconhecido por legislações nacionais. Em geral, esses elementos dizem respeito às seguintes questões: a) por que deve ser feita a consulta e obtido o consentimento; b) quando deve acontecer a consulta; c) como deve ser consultado cada povo (procedimentos, regras, participação e representação); e d) quem tem a obrigação de consultar; entre outras questões de índole mais específica.

Geralmente, o contexto da elaboração e as condições sócio-históricas dos povos são relatados nos protocolos, incluindo: i) como e por que criaram o protocolo; ii) as principais características dos povos que elaboraram o protocolo; iii) sua relação com o território, o meio ambiente e a natureza; iv) como entendem seu direito à autodeterminação; v) como interpretam o DCCLPI; e vi) como eles constituem as normas adotadas no protocolo com base em suas tradições jurídicas e direitos próprios no que diz respeito a consulta e consentimento. Pode-se identificar também referências à possibilidade de o povo escolher não fazer parte de um processo de consulta e consentimento desde o seu início ou a possibilidade de o povo negar o consentimento de modo vinculante à decisão do Estado, dependendo da decisão em questão. A seguir, analisa-se cada um desses aspectos, descrevendo e interpretando o conteúdo dos Protocolos Autônomos comentados neste livro.



## Autoafirmação da titularidade do direito de consulta e consentimento

Os Protocolos Autônomos indicam que o DCCLPI deve ser implementado, de modo oportuno, adequado, respeitoso, honesto e de boa-fé, por ser este um meio de garantir a realização do direito à autodeterminação e a livre escolha sobre as prioridades de desenvolvimento de cada povo, para as presentes e futuras gerações. Nas palavras do Protocolo de Consulta dos Povos Jaminawa e Manxineru da Terra Indígena Mamoadate, Acre (Brasil):

A consulta prévia é um direito nosso e de todos os povos indígenas no Brasil. Está escrito na Convenção 169 de OIT, que foi aprovada em lei no Brasil. É uma regra a ser cumprida e que precisa ser respeitada pelo governo. O governo tem a obrigação de consultar os povos indígenas sempre que uma medida administrativa ou um projeto de lei possa afetar nossos modos de vida e nossos direitos (...) A consulta prévia, livre e informada é o diálogo que o governo tem que ter com a gente, quando um projeto pode ter impacto que vá afetar a vida dos Jaminawa e Manxineru da Terra Indígena Mamoadate.

Complementarmente, esses povos explicam que “a consulta é obrigatória e o protocolo são as regras que nós estabelecemos (...) A consulta não é somente uma reunião. Não é uma audiência pública. Uma consulta é um processo de diálogo com o tempo necessário, com a participação de todos” (POVOS JAMINAWA E MANXINERU, 2018:6-9). No que tange à transparência e informação, os povos Krenak e Munduruku (Brasil) enunciam que:

O que o Povo Krenak Espera da Consulta?

Nós esperamos que nossas decisões sejam respeitadas e que o governo e as empresas não contem mentiras ou escondam informações.

Esperamos ser informados sobre tudo aquilo que interfere na

nossa cultura e no nosso território. E que sejamos respeitados na forma como nos organizamos e como tomamos nossas decisões, no nosso tempo e segundo os nossos valores (POVO KRENAK, 2017: 12).

Nós, o povo Munduruku, queremos ouvir o que o governo tem para nos falar. Mas não queremos informação inventada. Para o povo Munduruku poder decidir, precisamos saber o que vai acontecer na realidade. E o governo precisa nos ouvir (POVO MUNDURUKU, 2014: 3).

Os protocolos também demonstram que a consulta e o consentimento são meios de exercício e defesa de outros direitos de povos indígenas e tribais, como os direitos territoriais e socioambientais. Por exemplo, o povo Nasa (Colômbia) expõe que “a consulta é um direito fundamental que garante o exercício de outros direitos: o direito à cultura, espiritualidade, desenvolvimento econômico, social e cultural e um ambiente saudável” (PUEBLO NASA, 2017: 45-46). O Protocolo das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara (Brasil) resume bem a compreensão do DCCLPI entretecido com a autodeterminação e outros direitos ao declarar que:

O presente documento tem por princípio norteador o direito sagrado da autodeterminação do nosso povo, autogestão e autogovernança sobre nossas terras e territórios, pois entendemos que somente com a plena autonomia sobre o que é nosso é possível assegurar o bem-estar, a cultura e as identidades do nosso povo e, sobretudo, de gerações futuras (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA, 2020: 3).

Diversos outros povos expressam em seus protocolos porque deve ser feita a consulta e obtido o consentimento e o que esperam desse processo. Neste sentido, o Protocolo dos Povos Indígenas do Oiapoque (Brasil) afirma:



Para nós, a consulta é o direito de participar desde a elaboração de uma proposta ou projeto, que nos envolva ou que afete nossos direitos, até a sua implementação. A consulta não pode se restringir à discussão de impactos e compensações, pois temos o direito de decidir sobre as coisas que acontecem nos nossos territórios, antes que elas aconteçam e pensando no nosso futuro. É nosso direito de poder decidir sobre o que nos afeta e a garantia de que nossa decisão será respeitada” (POVOS DO OIAPOQUE, 2019: 34).

Ou, nas palavras dos Povos Indígenas da Região Serra da Lua, Roraima (Brasil), “esse protocolo tem como objetivo deixar bem claro ao governo que ele não pode fazer projetos ou criar leis sem nos consultar. Queremos decidir por nós mesmos se o projeto é de nosso interesse ou não. Sabemos que este é um direito nosso” (POVOS DA SERRA DA LUA, 2019: 19).

A interdependência entre os povos e seus territórios e o meio ambiente é manifestada nos protocolos, no sentido em que interpretam que o DCCLPI só pode ser concretizado se houver o reconhecimento, respeito e efetivação dos seus direitos territoriais, culturais e socioambientais. Haja vista o povo Nasa (Colômbia) que aponta entre os princípios orientadores de seu protocolo os seguintes: “Reconhecimento da Unidade, Terra, Cultura e Autonomia: estes são os eixos fundamentais da organização indígena que percorre todos os planos, programas e projetos do Povo Nasa” e o “reconhecimento e respeito pelo território ancestral Nasa - Princípio da Integralidade: para o povo Nasa, o território é um todo, é um princípio da Lei de Origem” (PUEBLO NASA, 2017: 33-34). O povo Arhuaco compartilha em seu protocolo a sua missão de “cuidado da vida” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 12) e sua relação com o território sagrado e ancestral:

Nossos pais e mães espirituais deixaram aos quatro povos da Serra a responsabilidade de cumprir a Lei de Origem, um mandato que deve ser cumprido com a natureza, para sustentar o coração do mundo, para garantir a convivência, a harmonia e o equilíbrio de todas as espécies ou seres do mundo e do Universo, assim, esta lei se torna o guia máximo para todos os eventos e práticas da vida, incluindo a forma de uso que é dada a cada um dos seres que existem. O equilíbrio da terra e de todos os seres que a habitam, assim como a energia solar e lunar, depende do cumprimento desta lei, uma vez que é alimentada por ela (PUEBLO ARHUACO, 2017: 12, 32 e 51).

O Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) declara que seguirá ocupando e defendendo seus territórios ancestrais e tradicionais e exigindo do Estado o reconhecimento jurídico e político de seus territórios, assim como compreende que “todos os recursos da natureza, vivos e não vivos, são necessários para sustentar a vida no planeta e permitir a imensa variedade de espécies, vida e ciclos naturais. Para o povo negro, água, rochas, vento, chuva, solo e marés têm vida e movimento” (PUEBLO NEGRO, 2017: 8 e 49).

A primeira nação Alderville (Alderville First Nation – AFN) (Canadá) expõe que, diante de efeitos negativos causados por projetos de desenvolvimento, como a poluição de seus territórios tradicionais, todas as decisões que possam causar algum impacto devem ser cuidadosamente avaliadas sob a perspectiva da sustentabilidade e a capacidade de recuperação do meio ambiente (ALDERVILLE FIRST NATION, 2015: 8-9).

A primeira nação Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames First Nation (Canadá) aponta vários princípios de sua tradição jurídica que se referem à relação entre direitos



territoriais, socioambientais e o DCCLPI. Por exemplo, citam o princípio *Mno-bmaadiziwin* que significa “a boa vida” e expressam sua compreensão de que o Criador os “colocou em uma teia mundial de relacionamentos espirituais e biofísicos para que a vida floresça, para que todos possam desfrutar o mundo”. Desse modo, esperam que “todas as propostas de discussões com governos e terceiros demonstrarão como o projeto proposto reforça a boa vida para todas as [suas] relações” (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 8). Os protocolos Kayapó-Menkragnoti, Wajãpi, Yanomami e Ye’kuana e dos quilombolas de Jambuaçu/Moju (Brasil) também demonstram a intersecção entre os direitos territoriais, socioambientais e o DCCLPI:

O governo não pode decidir sozinho sobre nada que afete nossa terra, nosso território, nossa água e nossas matas. O governo não pode roubar nada disso de nós. Nós temos que saber de tudo que pode afetar nossas vidas e a vida de nossos filhos e netos. (...) antes de implantar qualquer empreendimento, o governo tem que conversar. Estamos há muito mais tempo que os *kuben* nessa região. Nós conhecemos as mudanças que acontecem com os rios, com a floresta, com os animais, os ambientes, os tipos de terra e o clima (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 27 e 31).

Todos os Wajãpi concordam que nossa prioridade maior é a conservação da nossa terra, da floresta e dos recursos naturais. Para cuidar da nossa terra, precisamos continuar fortalecendo o nosso jeito tradicional de morar, de plantar e de fazer aldeias. Esse é o nosso jeito de fazer gestão socioambiental da Terra Indígena Wajãpi (POVO WAJÃPI, 2014: 13).

(...) exigimos que o nosso protocolo seja respeitado, reconhecendo as nossas Territorialidades (QUILOMBOLAS DE JAMBUAÇU/MOJU, 2017: 4).

Temos nossos próprios modos de organização social e nossos conhecimentos tradicionais, que compartilhamos entre as gerações. São conhecimentos que garantem a existência da *Urihi a*, a terra-floresta, a proteção dos nossos filhos e netos, dos recursos naturais e dos nossos rios. Nossa terra é a maior Terra Indígena do Brasil e forma uma das maiores e mais importantes áreas de floresta contínua do país, porque nós, Yanomami e Ye’kuana, sempre estivemos aqui, cuidando dela (POVOS YANOMAMI E YE’KWANA, 2019: 52-53).

O Protocolo dos Povos Indígenas do Oiapoque explicita que “o território não é apenas habitado por seres humanos” e sim por plantas, animais e “outros mundos e seres” como os *karuanas*, *wapityebu*, *mayg abetyavu*. Os povos do Oiapoque consideram-se “porta-vozes desses seres, visíveis e invisíveis” com os quais coabitam bem como compartilham seus territórios e se inter-relacionam cotidianamente e por meio de rituais. Esses povos compreendem que “todos os lugares, como rios, igarapés, ilhas, lagos, montanhas, cavernas e árvores, assim como animais, têm seus donos” os quais precisam ser respeitados. Sendo que algumas áreas de seus territórios “não podem sofrer qualquer tipo de impacto” e as regras dos “donos” desses lugares precisam ser respeitadas. Esses povos declaram, “as regras nesse protocolo respeitam as regras dos outros mundos e dos outros seres que garantem seu equilíbrio e nos ajudam a proteger o nosso território e nosso sistema” (POVOS DO OIAPOQUE, 2019: 8 e 22). Esses povos afirmam que o governo precisa entender e respeitar sua preocupação com o território e com os princípios que regem sua coletividade:

Chamamos de *No Sixtem* (nosso sistema) a lei indígena que conhece nossa cultura e ajuda a entender como vivemos no nosso território. Nosso sistema inclui os costumes, as crenças,



as religiões, as nossas regras, tradições, a preocupação com a floresta e com todos os serem com quem compartilhamos nosso território. Nos organizamos de maneira coletiva: todos têm um papel e são importantes. A coletividade é organizada por família, por comunidade, por povo, de formas diferentes em cada região (...) Nosso Protocolo de Consulta faz parte desse sistema, ou seja, traz as regras para que todos respeitem como vivemos” (POVOS DO OIAPOQUE, 2019: 7).

### Compreensões sobre a autodeterminação manifestadas nos protocolos

Os protocolos entendidos como manifestação da autodeterminação de povos indígenas e tribais revelam, informam e reafirmam compreensões dos povos em relação a sua autodeterminação. O povo Nasa (Colômbia) destaca o princípio da autodeterminação entre aqueles orientadores do protocolo que norteiam as decisões internas e diálogos interculturais com terceiros, elucidando que, por esse princípio, “o povo Nasa é governado por seu próprio pensamento, cosmovisão, sua Lei de Origem, suas autoridades e o território como um todo”. O povo Nasa, ainda, entrelaça esse princípio com seus direitos territoriais, afirmando que “não pode haver autodeterminação sem integralidade. É por isso que a autodeterminação não pode ser entendida se o direito ao território for fragmentado – apenas ao solo –, porque o subsolo também faz parte do território” (PUEBLO NASA, 2017: 34-35).

O povo Arhuaco (Colômbia) também interconecta o modo como interpretam a autodeterminação aos seus direitos territoriais, afirmando que “os usos e a gestão do território ancestral e sagrado da Serra Nevada de Santa Marta

são definidos no âmbito da livre autodeterminação do povo Arhuaco” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 74). O povo Arhuaco também explicita como compreende o conceito de governabilidade ao manifestar que “a governança dentro do território é o que permite o exercício dos direitos indígenas, o fortalecimento da autonomia, a capacidade de autodeterminação e a gestão dos assuntos internos de acordo com a vontade, missão e visão do coletivo como Povo Arhuaco” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 55). Ainda no que tange à governabilidade, o Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) declara que segue “exercendo o autogoverno com [suas] autoridades legítimas e tradicionais, com as mulheres e homens mais velhos, os homens e mulheres idosos sábios e sábias”, bem como manifestam, “exercemos a autonomia com nossas próprias novas autoridades administrativas e políticas” (PUEBLO NEGRO, 2017: 9).

O povo Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames (Canadá), em seu protocolo, afirma princípios de governança baseados em sua tradição jurídica própria, entre os quais se destaca o “Anishinaabe dbendizawin” que significa “independência Anishinaabe” ou “autodeterminação” e o “Gdinawendimi” que expressa “nós somos todos relacionados”. Os Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames explicam esses princípios como descrito abaixo:

Gdinawendimi: “Nós somos todos relacionados”. Uma verdade básica de nossa história da criação é que estamos relacionados a tudo o que compartilha o mundo conosco. Nossos ancestrais Anishinaabe doodem originais: Ajijaak “Crane,” Waabizhesh “Marta,” Bneshiinh “Pássaro,” Wawashkesh “Cervo,” Maang “Loon,” Giigoonh “Peixe,” Mko “Urso;” todos demonstram que nós, seres humanos, estamos relacionados, isto é, são familiares com seres que não são humanos. O fato de nossos an-





cestrais terem moldado nossos tratados com a Grã-Bretanha ao inscreverem muitos desses mesmos doodemags em textos de tratados indica que eles estenderam a rede de relações de parentesco para incluir os colonos. Esperamos que todas as consultas e discussões com governos e terceiros se concentrem em como o projeto proposto fomentará essa relação.

Anishinaabe dbendizawin: “independência Anishinaabe,” ou “autodeterminação.” Alguns dos nossos anciãos superaram (...) anos repressivos (...) e foram capazes de desempenhar papéis cruciais na consolidação do reconhecimento dos nossos direitos na seção 35 (1) da Constituição do Canadá de 1982. Suas lutas pessoais nos ensinaram que fomos criados para viver como um povo independente e, portanto, somos capazes de nos aliar, mas não de nos sujeitar, a outros povos independentes. Muitos negociadores do tratado britânico não entenderam isso. A imposição unilateral do Canadá de regulamentos sobre o nosso povo, e sua administração presunçosa de nossas terras, decorre de sua própria falha consistente para entender isso. (...). O Two Row Wampum [um dos mais antigos tratados na América do Norte realizado entre os Haudenosaunee e colonos europeus] (...) incorpora essa aliança de iguais, cada parte livre para seguir seu próprio caminho sem interferência, mas cada um também atento ao bem-estar do outro. Esperamos que todos as propostas dos governos respeitem este princípio mais básico do Two Row Wampum (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 8).

Os Protocolos Autônomos, como exercício de autodeterminação dos povos, também trazem compreensões e interpretações de cada povo sobre os princípios e regras do

direito à consulta.<sup>33</sup> Por exemplo, na “Propuesta de Protocolo de Consulta Previa, Libre, Informada y Vinculante para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de áreas rurales y urbanas en el marco del Congreso Nacional de estos grupos étnicos” (Colômbia) se descreve, entre os princípios gerais da consulta prévia, o Princípio da Prevalência, por meio do qual “o Estado colombiano deve respeitar a relação entre os povos e seus valores espirituais e os territórios”, o Princípio da Representatividade, no qual “os processos de consulta prévia serão realizados com os povos, legitimamente representados pelas autoridades tradicionais (conselhos comunitários e outros), organizações de base e assembleias comunitárias”, e o Princípio da Progressividade, o qual se refere “ao compromisso de iniciar processos que levem ao gozo efetivo dos direitos dos povos” (PRIMER CONGRESO NACIONAL AUTÓNOMO DEL PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, RAIZAL Y PALENQUERO, 2013: 3-4), principios estes que passam a integrar o marco jurídico da interpretação do direito de consulta para os povos que formulam o protocolo.

A Primeira Nação Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames (Canadá) inicia o seu protocolo afirmando que ele não “con-

<sup>33</sup> Yamada, Grupioni e Garzón destacam que “estudos e orientações de organismos internacionais bem como jurisprudência construída em processos judiciais têm contribuído para definir princípios e regras do direito à consulta, entre os quais, se destaca: Diálogo. Flexibilidade. Boa-fé. Transparente. Livre. Representatividade indígena. Responsabilidade pública. Participativo. Vinculante (...). Resumidamente, a efetividade do direito de consulta materializa-se num processo de diálogo cultural marcado por boa-fé, de ambos os lados, pela transparência e pelo caráter público, respeitando as formas de representação e de tomada de decisões dos povos e comunidades envolvidas. As consultas devem ser livres de pressões, executadas pelo Estado antes da tomada de decisões que afetem direitos coletivos, e são vinculantes, no sentido de incorporar o que se dialoga na decisão a ser tomada” (2019: 21).



têm nem implica nada que subtraia ou derogue o mais amplo entendimento da gama de direitos encontrados em instrumentos jurídicos ou no nosso direito tradicional ou consuetudinário” (grifos nosso) (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 4), assim como expressa sua compreensão de princípios ligados ao direito à consulta a partir de sua tradição jurídica. Por exemplo, os Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames enunciam o princípio de comunicação chamado de “Ginoondiwin”:

Ginoondiwin: “conversem uns com os outros”. Como nossos anciãos disseram, e tantos relatos de Conselhos Anishinaabe indicaram, nossa prática tem sido a de alcançar decisões em comum, após discussão completa e satisfatória abordando as preocupações de todos os envolvidos (...) A prática de abordar as preocupações de todos reduziu bastante o número de “discussões calorosas”. Esperamos que os governos federal, provincial e municipal se envolvam conosco em uma consulta que seja animada pela sua necessidade de satisfazer as nossas preocupações, e não pelas necessidades de terceiros, ou por prazos impostos fora daqueles que podemos concordar mutuamente dentro de nossos processos de consulta. Além disso, esperamos que quando os governos tentem justificar propostas de projetos provavelmente para infringir nossos direitos e responsabilidades, que sejamos a parte que determina a adequação da justificativa (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 9).

O protocolo Arhuaco (Colômbia) declara como um dos fundamentos do seu protocolo a “Lei de Origem – SeynZare” a qual é um princípio orientador do sistema de autoridade e governo próprio no qual “as formas e os meios de articular e viabilizar os passos ou mecanismos práticos para tornar a governança real são assuntos que adquirem vida, significado e funcionalidade pela da orientação e regulamentação da Lei de Origem” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 48).

Nessa mesma perspectiva, o povo Nasa (Colômbia) também aponta como um dos princípios orientadores do protocolo o respeito à sua “Lei de Origem - Ju’gthéwesfxizenxi”, sendo esta considerada como “a base fundamental da vida do povo Nasa do Resguardo de Cerro Tijeras, município de Suárez, no departamento de Cauca” (PUEBLO NASA, 2017: 32). O protocolo do povo Nasa considera que a consulta interna é um exercício do direito próprio e da autonomia, e deve ser processada de acordo com “o procedimento explicado [no] Protocolo, em harmonia com a Lei de Origem e o respeito pela ordem das autoridades e seu papel na tomada de decisões” (PUEBLO NASA, 2017: 56). De acordo com o povo Nasa, a sua Lei de Origem:

Expressa que existe uma relação harmoniosa entre os Nasa e a Mãe Natureza, e estabelece a base para a autodeterminação, baseada em nossos próprios direitos (kwesxewfxizewajas’Kujakaja), e expressa que os Nasa têm uma identidade única definida pela língua (Nasa Yuwe), os usos e costumes de nosso Povo (modo de pensar) (PUEBLO NASA, 2017: 32).

Por fim, o Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) afirma que mantém governo, justiça e ordem social próprios, os quais se manifestam “em normas e valores que nos regem e que, ao mesmo tempo, nos identificam”, assim como uma ordem social própria que é determinada “pelo uso e concepção do território” (PUEBLO NEGRO, 2017: 30).



## Reivindicação de participação efetiva no processo de tomada de decisão

Os protocolos são praticamente unânimes em afirmar que as consultas com os povos devem ser iniciadas com a maior antecedência possível, ainda nas fases de planejamento de decisões administrativas ou legislativas capazes de afetar seus direitos culturais ou territoriais. O Povo Maya do Sul do Belize afirma que “a consulta deve começar na fase de planejamento e continuar ao longo do ciclo de vida da ação ou atividade proposta” (MAYA PEOPLE, 2014: 5). Um ótimo exemplo sobre a oportunidade adequada para a realização da consulta é mencionado no protocolo da Nação Takyw Tagamu (TTN) (Canadá):

Fundamentalmente, é responsabilidade da Coroa operar de boa fé (...) e cumprir seus deveres para com a TTN com respeito aos direitos determinados em Tratados e aos direitos indígenas. Na prática, no contexto de todos os projetos de desenvolvimento e decisões que podem impactar a TTN, isso implica: (...)

Consultar com a intenção de acomodar as preocupações da TTN quando possível, em um estágio inicial do planejamento, tentando mitigar os impactos ou violações dos direitos da TTN e limitar os danos causados ao ambiente biofísico no Território Tradicional da TTN (...)

Fornecer oportunidades iniciais e contínuas para a TTN expressar suas preocupações, comentar sobre os principais resultados de qualquer processo de tomada de decisão e planejamento e ter um papel significativo e influente no processo de tomada de decisões e planejamento.

Ajustar cronogramas de projetos de desenvolvimento ou de decisões, sem causar dificuldades indevidas à Coroa ou a qualquer proponente, até que a TTN tenha participado plenamente, considerado e identificado suas preocupações, e essas preocupações tenham sido acomodadas com respeito a tais projetos ou decisões pelos Coroa ou o proponente, conforme aplicável (grifos nossos) (TAKYWA TAGAMU NATION, 2011: 4-5).

Por sua vez, o protocolo Wajãpi (Brasil) demanda o direito deste povo de escolher suas prioridades e “participar da elaboração dos planos de trabalho do governo antes que as decisões fiquem prontas”. De acordo com os Wajãpi, “a consulta tem que ser feita quando a decisão de fazer um projeto ainda pode ser mudada. O governo não pode vir com um projeto já decidido e depois querer consultar os Wajãpi” (POVO WAJÃPI, 2014: 17). No mesmo sentido, os Kayapó-Menkragnoti (Brasil) prescrevem que não aceitam “ser ouvidos depois que as decisões já foram tomadas” ou “quando os conflitos já existirem” querem “ser consultados bem antes, quando o projeto ainda estiver em discussão” para poderem “decidir se é bom ou ruim” (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 26 e 30). Esse povo reivindica também que a consulta deve se estender sobre iniciativas que incidam sobre o entorno do seu território:

Queremos discutir com o governo sobre os planos para a região onde estão nossas terras. Não aceitamos apenas ser informados sobre decisões já tomadas, exigimos participar deste o início das decisões com o governo do município, do Estado do Pará e com o Governo Federal. Nossas terras estão no meio de uma região com muitos problemas. Crimes como grilagem, roubo de madeira, pesca ilegal e garimpo ameaçam nossas terras e nossas vidas. O governo tem a obrigação de pensar junto com a gente planos para lutar contra esses problemas. Precisamos pensar juntos em como melhorar e evitar que coisas ruins continuem acontecendo (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 29).

O protocolo Juruna (Brasil) estabelece que a “consulta deve acontecer antes que o governo tome alguma decisão sobre nossa terra ou sobre nossos direitos. Só é possível fazer consultas sobre propostas ou ideias, nunca sobre decisões já



tomadas. Consultas sobre empreendimentos devem acontecer desde sua concepção ou planejamento” (POVO JURUNA, 2017: 21). Em sentido semelhante, o Protocolo do Território de Alcântara (Brasil) enuncia que as comunidades quilombolas deste território devem ser consultadas “sempre que houver a propositura, por parte do Estado brasileiro, de projetos de desenvolvimentos, empreendimentos, programas de investimentos, medidas legislativas e administrativas” que afetem os interesses e os direitos dessas comunidades (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA, 2020: 8). Enquanto o protocolo Arhuaco (Colômbia) determina o seguinte: “pedidos ou cartas de intenção de terceiros para a construção de (...) atividades que aspiram a intervir no território ancestral e sagrado da Serra Nevada de Santa Marta, não só serão dirigidos ao [governo da Colômbia] mas (...) em primeira instância, às autoridades (...) [do povo Arhuaco]” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 84).

### **Procedimentos e representações do processo de consulta**

Os Protocolos Autônomos costumam afirmar que os povos indígenas e tribais têm o direito e o poder político de coordenar os processos de consulta e consentimento. Ainda que os povos reiterem a sua abertura para o diálogo intercultural e a negociação, nesses documentos são firmadas regras as quais determinam que o poder de decisão sobre a aplicação dos procedimentos de consulta e consentimento devem ficar sob a responsabilidade dos povos. Assim, o protocolo Munduruku (Brasil) enuncia, “[n]ós é que coordenaremos as reuniões, não o governo” (POVO MUNDURUKU, 2014: 6). E o protocolo Kayapó-Menkragnoti (Brasil) afirma, “[s]omos

nós quem convidamos as empresas. As empresas só podem participar se forem convidadas por nós” (POVO KAYAPÓ-MENKRAAGNOTI, 2019: 35).

Em meio à diversidade de povos, tradições e línguas, os protocolos, em geral, no que tange ao processo de consulta e consentimento indicam: 1) quem participa do processo; 2) como é construído o consentimento; 3) qual é a língua em que a consulta deve se passar; 4) quais são os prazos envolvidos; 5) quais são os locais onde deverão ser realizadas as reuniões; 6) quem financia o processo; 7) distinções entre fases internas e externas; 8) considerações sobre a qualidade da informação, estudos necessários e respeito aos conhecimentos tradicionais.

### **AS PARTES CONSIDERADAS LEGÍTIMAS PARA PARTICIPAR DO PROCESSO DE CONSULTA**

O DCCLPI é um direito dos povos diante dos Estados e terceiros, assim como é um direito das comunidades e de cada uma das pessoas que compõem esses povos. Muitos Protocolos Autônomos reconhecem essas dimensões individual, comunitária e coletiva do DCCLPI. O protocolo do Povo Maya do Sul do Belize enfatiza que: “de acordo com as práticas consuetudinárias Maya, a autoridade decisória não repousa unilateralmente nos Alcaldes<sup>34</sup> eleitos, mas sim nas comunidades, coletivamente” (MAYA PEOPLE, 2014: 3).

O protocolo autônomo Guarani Mbya da TekoaItaxi Mirim (Brasil) estabelece que somente as lideranças devem estar diretamente presentes (como legítimos representantes) nos processos de consulta com o Estado e terceiros interessados.

<sup>34</sup> Os Alcaldes de cada comunidade são representantes tradicionais eleitos de acordo com práticas costumeiras Maya (MAYA PEOPLE, 2014: 3).



Ao tempo em que afirma que os Guarani Mbya (coletivamente) somente considerarão que foram consultados “quando todos os guaranis da TekoaItaxĩ Mirim entenderam como a comunidade vai ser afetada e decidirem se concordam, ou não, quais as condicionantes, quais as medidas compensatórias, quais serão as formas de garantia e controle do que ficou acordado” (ASSOCIAÇÃO GUARANI, 2018: 39 e 42).

Outros protocolos também afirmam, de diversas formas, o caráter coletivo do processo de consulta e consentimento ao enunciarem que nenhuma pessoa, liderança ou organização pode falar em nome de todo o povo ou comunidade. Nas palavras dos Kayapó-Menkragnoti, “quem pode decidir é o conjunto das lideranças de todas as aldeias reunidas. Nós também não aceitamos que lideranças sejam consultadas individualmente ou separadamente. Nenhuma liderança isolada pode falar em nome de todos nós” (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 38). O Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos Quilombolas de Jambuaçu/Moju (Brasil) compreende mesmo que “todas as Organizações, Movimentos, Fóruns, Associações, Sindicatos, Conselhos, Comissões, Grupos, Congregação Quilombolas, (...) e os parentes quilombolas que constituem a Territorialidade Quilombola de Jambuaçu devem ser ouvidos e consultados” (QUILOMBOLAS DE JAMBUAÇU/MOJU, 2017: 6). Enquanto o Protocolo Wajãpi (Brasil) afirma:

Nenhum chefe representa todos os Wajãpi. Quem decide as coisas que afetam todos os Wajãpi é o conjunto dos representantes de todas as aldeias, conversando entre si. (...) As diretorias das nossas organizações (Apina, Apiwata e Awatac) não podem decidir sozinhas nenhuma consulta. O papel delas é organizar as reuniões e buscar informações, para ter conhecimento sobre o assunto para explicar melhor para os outros Wajãpi (POVO WAJÃPI, 2014: 13 e 21).

A afirmação da importância de ampla participação de diferentes segmentos comunitários incorpora também o viés da equidade de gênero e da participação das mulheres indígenas, cuja presença é reconhecida como necessária em vários Protocolos de Consulta, como entre os povos Jaminawa e Manxineru (Brasil), que em seu protocolo registram:

Muitas vezes, as mulheres têm dificuldade de participar, de deixar sua casa e família para irem em reuniões nas outras aldeias. Deixar seus filhos e pais que necessitam de cuidados (...) É importante a participação das mulheres na avaliação dos projetos de governo que venham afetar os trabalhos e os direitos delas também. As mulheres têm voz, têm pensamento, têm ideia, sabem conversar, sabem o que querem. Então os homens não podem decidir por elas, mas em conjunto, nós podemos decidir sobre o que é prioridade e o que pode afetar nossa vida (POVOS JAMINAWA E MANXINERU, 2018: 32-33).

Nessa perspectiva, o povo Nasa (Colômbia) assevera que devem participar do processo de consulta e consentimento as autoridades tradicionais, as autoridades de governo próprio e toda a comunidade indígena reunida em assembleia (PUEBLO NASA, 2017: 62-63). Por sua vez, o povo Munduruku (Brasil), em seu protocolo autônomo, determina que

Os Munduruku de todas as aldeias – do Alto, Médio e Baixo Tapajós – devem ser consultados, inclusive daquelas localizadas em Terras Indígenas ainda não demarcadas. Nós não queremos que o governo nos considere divididos: ‘Existe só um povo Munduruku.’ Devem ser consultados os sábios antigos, os pajés (...) Os caciques, guerreiros, guerreiras e as lideranças também devem ser consultados. As lideranças são os professores e os agentes de saúde, que trabalham com toda a comunidade. Também devem ser consultadas as mulheres. Os estudantes universitários, (...) os jovens e as crianças também devem ser consultados, pois eles são a geração do futuro. As nossas organizações (...) também devem participar, mas jamais podem ser consultadas sozinhas.



Os vereadores Munduruku também não respondem pelo nosso povo. As decisões do povo Munduruku são coletivas (grifos no original) (POVO MUNDURUKU, 2014: 3-4).

Os protocolos elaborados conjuntamente por diversos povos afirmam no mesmo sentido de decisão coletiva e compartilhada. Por exemplo, o Protocolo dos Povos Indígenas do Território Indígena do Xingu (Brasil) declara que “todas as etnias do TIX [Território Indígena do Xingu] devem ser consultadas. No TIX não tem cacique geral que fale em nome de todos os povos” (POVOS DO XINGU, 2016: 2). Mesmo os protocolos que reconhecem as diversas instituições, sistemas e formas de organização política internas afirmam que as decisões referentes à consulta devem ser tomadas coletivamente por todos os povos interessados autores do protocolo. O Protocolo de Consulta Yanomami e Ye'kwana (Brasil) reconhece que “cada um dos povos que vive na TI [Terra Indígena] Yanomami tem suas próprias formas de tomar decisões”. A fim de que a consulta seja legítima, no entanto, dizem que os povos Yanomami e Ye'kwana devem ser conjuntamente consultados, convocando o chamado “Fórum de Lideranças”. Relatam como têm articulado seus modos tradicionais de governança a demandas de decisões relacionadas à chegada de não-indígenas e o consequente aumento de pressões socioambientais sob o seu território:

Quando vocês, não indígenas, chegaram em nossas terras, nós tivemos que criar formas diferentes de tomar decisões para enfrentar novos desafios. Por isso, desde 2015, nós, Yanomami e Ye'kwana, nos reunimos para discutir as decisões que afetam toda a Terra Indígena Yanomami no Fórum de Lideranças. Criamos o Fórum para fortalecer a proteção de nossa terra, mas continuamos seguindo nossa própria política, respeitando o pensamento e as decisões de nossas lideranças tradicionais (POVOS YANOMAMI E YE'KWANA, 2019: 53-60).

Na fase de consultas internas, parceiros e técnicos que não fazem parte dos povos consultados podem ser convidados a participar. Conforme elucidado o protocolo Nasa (Colômbia), “durante este processo interno, o Povo Nasa terá apoio técnico de acordo com as necessidades identificadas pelo governo e pelas autoridades tradicionais para a tomada de decisões” (PUEBLO NASA, 2017: 62-63). Quando se trata de processos de consulta externa, parceiros e assessores escolhidos pelo povo, representantes do Estado e outros proponentes interessados devem participar da consulta, como preconiza o protocolo Arhuaco (Colômbia) (PUEBLO ARHUACO, 2017: 118-119 e 129) e o protocolo Kayapó-Menkragnoti (Brasil) (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 37-38).

Alguns protocolos, ainda, incluem ou reconhecem o direito à consulta própria de outros povos e comunidades, incluindo povos e grupos isolados<sup>35</sup>, em seus processos de consulta e consentimento caso se demonstre que esses podem ser potencialmente afetados pelo mesmo objeto de consulta. É este o caso, por exemplo, do protocolo do Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) e do protocolo do povo Munduruku (Brasil):

No caso de projetos que vinculam, afetam ou prejudicam outros conselhos comunitários e/ou povos indígenas, serão definidos espaços autônomos para consulta interna e inter-étnica, que também devem ser considerados como parte do processo de consulta interna e/ou aproximação (PUEBLO NEGRO, 2017: 66).

<sup>35</sup> O artigo “Pueblos Indígenas Aislados: Autonomía y Aplicación Del Derecho de Consulta”, de Yamada e Amorim traz relevantes contribuições para refletir sobre povos isolados e o DCCLPI (YAMADA; AMORIM, 2020).



Exigimos também que o governo proteja os parentes isolados que vivem em nossa terra e garanta o direito de consulta dos outros povos atingidos por seus projetos, como os Apiaká e os Kayabi. E, finalmente, exigimos que as comunidades ribeirinhas que serão atingidas pelas barragens no rio Tapajós (como Montanha e Mangabal, Pimental e São Luiz) tenham seu direito à consulta garantido, de modo adequado e específico à realidade delas. Assim como nós, os ribeirinhos também têm direito a uma consulta própria (POVO MUNDURUKU, 2014: 3).

Por outro lado, nos Protocolos Autônomos é clara a identificação da obrigação do Estado como interlocutor exclusivo ou principal do processo de consulta, isto derivado do fato incontestável de ser o Estado o titular da obrigação de consultar ou de obter o consentimento de suas decisões. Também é o Estado quem deve garantir que os atores que o representem dentro do processo de consulta tenham plena legitimidade e competência para tomar decisões vinculantes para os órgãos públicos envolvidos no processo, como expressa o Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia):

No caso de projetos de lei e atos administrativos nacionais, regionais e locais que afetam nossa integridade territorial e como povo negro, são o Estado e as entidades encarregadas da consulta e do consentimento livre, prévio e informado que têm a obrigação de garantir efetivamente o direito de participação (PUEBLO NEGRO, 2017: 54-55).

Por sua vez, o povo Arhuaco (Colômbia) afirma que a responsabilidade pelo processo de consulta e consentimento, em qualquer situação, é do governo, e que o “O Estado é responsável por garantir o livre e pleno exercício dos direitos do Povo Arhuaco à participação, consulta e consentimento livre,

prévio e informado, território e autodeterminação” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 118-119). Assim, em seus Protocolos Autônomos, os povos afirmam que esperam que o Estado cumpra com seu dever de consultar. Expressam que a consulta seja realizada por representantes estatais que tenham “autoridade para tomar decisões” e que sejam “o responsável pelo assunto da consulta” (POVO WAJËPI, 2014: 22). Com a mesma intenção, o povo Juruna (Brasil) afirma em seu protocolo: “Devem participar representantes do governo com autoridade para tomar decisões e com conhecimento técnico para responder as nossas perguntas. O governo deve evitar mudar os interlocutores no meio do processo” (POVO JURUNA, 2017: 25). Tais previsões estão em consonância com o artigo 6 da C169, ao prever a condução do processo de consulta como uma obrigação dos governos.

#### O PROCEDIMENTO INTERNO DE TOMADA DE DECISÃO

Muitos protocolos descrevem o modo como os consentimentos são construídos em cada povo e em diálogo entre este, o Estado e terceiros. O povo Nasa (Colômbia) especifica em seu protocolo o “Procedimiento para el Proceso de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado con el Pueblo Nasa del Resguardo de Cerro Tijeras”, bem como prevê o modo de realização de uma consulta interna, explicando que:

Antes de dar lugar a uma relação externa que afeta a vida, a cultura, a espiritualidade, o território e o projeto de vida do Povo da Nasa, primeiro será realizada uma consulta interna de acordo com o procedimento explicado neste protocolo, em harmonia com a Lei de Origem e o respeito à ordem das autoridades e ao seu papel na tomada de decisões. (...) todas as decisões que devem ser tomadas em relação a qualquer impacto na vida e no território do Povo Nasa serão, em pri-



meira instância, sujeitas a uma consulta espiritual entre as autoridades espirituais reconhecidas pelo Povo Nasa. (...) Se a intervenção de terceiro, trabalho ou atividade for autorizada, de acordo com o resultado da consulta espiritual, os Thē' Walas procedem à harmonização espiritual antes de empreender qualquer diálogo intercultural com pessoas de fora. Ao lidar com autoridades espirituais diferentes das tradicionais, os ritos ou atos serão orientados para buscar harmonia e paz com respeito às autoridades por pessoas de fora. (...) Se a intervenção das autoridades espirituais não for autorizada, NÃO HAVERÁ CONSENTIMENTO para o início do diálogo intercultural e, conseqüentemente, não haverá autorização para realizar ações que afetem a vida e o território do povo Nasa (PUEBLO NASA, 2017: 56-58).

O Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos Quilombolas de Jambuaçu/Moju (Brasil) explica que “quanto aos encaminhamentos resultantes das reuniões” de consulta, “a ‘Autoridade Coletiva Quilombo de Jambuaçu’ deverá realizar uma ASSEMBLEIA GERAL INTERNA para avaliar e deliberar o consentimento ou não, para em seguida informar o órgão solicitante” (QUILOMBOLAS DE JAMBUAÇU/MOJU, 2017: 8). Ao tempo em que o protocolo autônomo Maya do Sul do Belize determina que qualquer decisão derivada de processos de consulta e negociação só poderá ser tomada após ter atendido todas as preocupações dos Maya e deve ser tomada de comum acordo (MAYA PEOPLE 2014: 13).

Assim, muitos protocolos afirmam que as decisões devem ser tomadas por consenso e respeitando a decisão da maioria da coletividade, como no caso das comunidades de Apanhadoras e Apanhadores de Flores Sempre Vivas de Macacos, Pé de Serra e Lavras (Brasil), as quais registram em seu protocolo: “nossas decisões serão tomadas por consenso ou por maioria, com quórum de participação de toda a

comunidade” (APANHADORAS DE FLORES SEMPRE VIVAS, 2019: 18). Em sentido semelhante, o povo Munduruku (Brasil) afirma, “quando um projeto afeta todos nós, a nossa decisão é coletiva”, sendo essa decisão tomada em assembleias de modo que as “decisões são feitas depois de discussão” a fim de chegar a um consenso e, se for preciso, discutem bastante, não fazendo votação; por fim, “se não houver consenso, é a maioria que decide” (POVO MUNDURUKU, 2014: 8). A rejeição ao modelo de votação para construir um posicionamento coletivo parece ser a tônica da maioria dos protocolos. Os povos do Território Wayamu (Brasil) são enfáticos ao afirmar: “Não tomamos decisões por votação, precisamos de tempo para discutir até chegar a um consenso” (POVOS DO WAYAMU, 2020:34). Da mesma maneira, afirmam os Kayapó-Menkragnoti que as decisões só podem ser tomadas por consenso, declarando em seu protocolo que não será tomada “nenhuma decisão sem o consenso do nosso povo!” (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 33). No Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Território Indígena do Xingu (Brasil) assevera-se que “as decisões são tomadas por consenso, não pode ter votação” (POVOS DO XINGU, 2016: 3).

Já o protocolo Wajãpi (Brasil) diz que o processo de consulta e consentimento só será considerado válido “se for resultado de reuniões de representantes de todas as aldeias, e se essas reuniões forem convocadas de forma específica para decidir sobre o assunto da consulta” (grifos no original) (POVO WAJÃPI, 2014: 20). Os Wajãpi, entretanto, consideram a possibilidade de votação caso não tenham conseguido chegar a um consenso. Em seu protocolo, eles enunciam que:





Nas nossas reuniões internas sempre tentamos chegar a um consenso, por isso às vezes fazemos várias reuniões antes de tomar uma decisão. Só quando não conseguimos chegar ao consenso, fazemos votações. Decidimos que uma decisão por votação só vale quando é aprovada por uma maioria de  $\frac{3}{4}$  (três quartas partes) dos participantes. A decisão dessa maioria será respeitada por todos, mas nós não gostamos de decidir por votação, preferimos chegar ao consenso. Só nós mesmos podemos decidir se vamos fazer votação ou se vamos continuar discutindo o assunto da consulta. (...). Se o governo não respeita essa nossa forma de organização, não pode dizer que consultou nosso povo (grifos no original) (POVO WAJÂPI, 2014: 20 e 32).

A proposição de que o diálogo interno e intenso é capaz de produzir posicionamentos comunitários consensuais está expressa em vários Protocolos de Consulta, como explicitam os povos Jaminawa e Manxineru (Brasil):

Quando o assunto é muito complicado ou se tem opiniões diferentes, todos têm que fazer um esforço, com bastante diálogo para se chegar a um ponto certo, ao consenso. Essa é nossa opção, buscar construir um consenso sobre qual decisão tomar. Não pretendemos usar a votação para isso, disputa de ideias. Acreditamos que conseguimos construir consensos. Nosso jeito de tomar decisão é conversando e buscando chegar a uma união de pensamento (POVOS JAMINAWA E MANXINERU, 2018: 44-45).

### REIVINDICAÇÕES LINGÜÍSTICAS DO PROCESSO

Vários Protocolos de Consulta publicados são bilíngues, ou contêm trechos e frases em línguas indígenas, expressando além da vitalidade das línguas nativas, a importância que esses povos conferem a elas. A maioria dos protocolos determina que as reuniões dos processos de consulta sejam

traduzidas por tradutores indicados pelas próprias comunidades, como os Munduruku (Brasil), que complementam dizendo que escolherão os tradutores de sua confiança (POVO MUNDURUKU, 2014: 6). Os protocolos Kayapó-Menkragnoti e Wajãpi (Brasil) também indicam que, nas reuniões, deve haver tradução das falas dos indígenas e dos não indígenas presentes (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 39) (POVO WAJÂPI, 2014: 19).

A importância de garantir traduções entre a língua nacional e as línguas indígenas, presente na maioria dos protocolos elaborados, resulta não somente dos contextos multilingüísticos, como também dos próprios processos vivenciados de elaboração de protocolos, como nos contam os povos indígenas do Território Wayamu:

E, como falamos línguas diferentes entre nós, da família Karib (dentre elas, hexkaryana, waiwai, tunayana, kahyana e tiriyó), os encontros dependeram também do empenho de tradutores indígenas destas línguas para o português e vice-versa, para nos comunicarmos entre nós e com as equipes não indígenas que colaboraram em oficinas, reuniões e encontros realizados. Tudo isso porque é muito importante para nós discutir sobre a segurança do nosso território, sobre como podemos viver bem nele, e sobre como chegar a acordos a respeito de como queremos ser ouvidos e consultados! (POVOS DO WAYAMU, 2020:14).

O contexto multilingüístico presente em diversos territórios indígenas informa proposições de que as reuniões e os encontros dos processos de consulta estão sujeitas não à tradução de uma língua, mas de várias. O protocolo dos povos indígenas do Território Indígena do Xingu (Brasil) enuncia que “durante as reuniões deve ter tempo para tradução nas diversas línguas faladas no TIX. Os brancos têm que ter paciência e não po-



dem pressionar os índios para acelerar o processo de decisão” (POVOS DO XINGU, 2016: 3). Da mesma maneira, os povos do Território Wayamu (Brasil) informam que entre as regras gerais para qualquer processo de consulta prévia em seu território está a observação de que “Todos os encontros deverão ser traduzidos para as línguas hexkaryana, waiwai, katxuyana, tiriyo e waimiri-atroari, e os tradutores devem ser indicados e escolhidos por nós (POVOS DO WAYAMU, 2020:28). A tradução das reuniões nas línguas indígenas é colocada, pelos povos indígenas do Oiapoque (Brasil), como condição para a realização de “reuniões verdadeiras: “Deve haver tradução nas línguas Kheuól e Parikwaki, Palikur-Arukwayene. Quando solicitado, a tradução para o Galibi Kali´na também deve ser realizada” (POVOS DO OIAPOQUE, 2019: 63).

#### PRAZOS DO PROCESSO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO

Os Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento costumam descrever prazos que respeitam os calendários dos povos, que são considerados razoáveis de acordo com a compreensão de cada um deles, e que se baseiam em uma percepção intercultural do tempo incluindo às concepções dos povos indígenas e tribais. Assim, “é importante observar as diversas compreensões de tempo expressas nos protocolos ao se produzir cronogramas e planejamentos relativos aos processos de consulta, ou seja, o tempo da consulta deve ser pensado com os povos, **respeitando os tempos dos povos a serem consultados**” (grifos no original) (JOCA, 2020a: 81).

O povo Arhuaco (Colômbia), por exemplo, enuncia que “o momento da consulta será definido com base nos horários, ciclos, prazos e calendários definidos pelo Mamu

e pelas autoridades do próprio governo do povo Arhuaco” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 120). Os Munduruku (Brasil) afirmam que “as reuniões não podem ser realizadas em datas que atrapalhem as atividades da comunidade” e expressam que “precisaremos de tempo para discutir, entre nós, a proposta do governo”. Os povos do Tumucumaque e Paru d’Este alertam que “o governo não pode chegar nas nossas aldeias sem informar antes. Precisaremos nos preparar, conversar entre nós, saber do assunto que vai ser tratado. Chegar sem avisar na nossa terra é como invadir”. Bem como afirmam, “nós não vamos dar nossa opinião na primeira reunião com o governo, precisamos ter tempo e condições para conversar entre nós e nas comunidades” (POVOS DO TUMUCUMAQUE E PARU D’ESTE, 2020: 37-38). Os Munduruku também reivindicam, “quando o Governo Federal vier fazer consulta na nossa aldeia, eles **não devem** chegar à pista de pouso, passar um dia e voltar. Eles têm que passar com paciência com a gente” (grifos no original) (POVO MUNDURUKU, 2014: 5). Em sentido semelhante, os Kayapó-Menkragnoti (Brasil) expõem:

Queremos ser consultados com respeito, observando nossos costumes e o nosso tempo, que é diferente do tempo do *kuben*. Os *kuben* precisam respeitar o tempo de nossas roças, de nossas festas, de nosso luto (...) Exigimos que nossas vidas e trabalhos sejam respeitados para definir os cronogramas de consulta (...) No nosso costume, nós não podemos definir questões importantes de uma hora para outra. O governo tem que esperar as lideranças pensarem e conversarem entre elas e com as comunidades (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 39-41).

Os Takywa Tagamu (TTN) (Canadá) enunciam entre os princípios gerais de consulta significativa: “leva tempo para



se tomar boas decisões que considerem todos os assuntos relevantes e leva tempo para construir e manter boas relações, e tempo suficiente deve ser fornecido para consulta e, se aplicável, acomodação da TTN pela Coroa e proponentes” (TAKYWA TAGAMU NATION, 2011: 3). O povo Nasa (Colômbia) chama atenção para o fato de que “o momento da consulta depende da evolução do processo e da tomada de decisão com base na clareza dos impactos, danos e do plano de mitigação ou gestão a ser dado a esses impactos” (PUEBLO NASA, 2017: 71). Alguns protocolos determinam prazos relacionados aos processos de consulta. Por exemplo, os Wajãpi (Brasil) declaram que precisam ter tempo suficiente para compreender bem a proposta do governo e realizar reuniões internas:

Todas as reuniões devem durar no mínimo um dia, para termos tempo de perguntar, falar, traduzir, discutir e explicar bem a proposta do governo. Para garantir um dia inteiro de reunião, é importante que os representantes do governo se preparem para dormir pelo menos duas noites na TIW. Sem essa programação, não é possível ter tempo suficiente para conversar bem com nossos representantes (grifos no original) (POVO WAJÃPI, 2014: 24).

Por sua parte, o Protocolo de Consulta Prévia Livre e Informada dos quilombolas de Jambuaçu/Moju (Brasil) explicita um prazo mais exato no que tange ao início do processo de consulta e consentimento, asseverando que devem ser informados “previamente com no mínimo de 180 dias da consulta” (QUILOMBOLAS DE JAMBUAÇU/MOJU, 2017: 5).

## ESPAÇOS FÍSICOS DO PROCESSO DE CONSULTA

Os Protocolos Autônomos determinam que o processo de consulta e consentimento se passe no território do povo que está sendo consultado, sendo o local (dentro do território) escolhido pelo povo. Como se constata, por exemplo, nos protocolos do povo Nasa (Colômbia), do povo Juruna (Brasil) e do povo Kayapó-Menkragnoti (Brasil):

A consulta com o Povo Nasa deve sempre ocorrer em seu território. No lugar que a autoridade tradicional Thë'Walawesx, as autoridades espirituais e governamentais – Kha'buwe'sx – de comum acordo determinam (PUEBLO NASA, 2017: 69).

As reuniões de consulta sempre deverão ocorrer na nossa Terra Indígena, na aldeia de nossa escolha (POVO JURUNA, 2017: 27).

A consulta sempre deve ser feita na aldeia que for escolhida pelas lideranças das Terras Indígenas Menkragnoti e Baú. As reuniões devem ser feitas no *ngâbê*. (Casa do guerreiro), localizada no meio do pátio de todas as aldeias. Esse é o lugar adequado. (...). Nós não aceitamos imposições de local nem de data pelo *kuben* (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 40).

Os povos indígenas do Xingu (Brasil) estabelecem que “todas as reuniões do processo de consulta devem ocorrer dentro do TIX. Os brancos devem vir preparados para se alimentar da nossa comida e dormir em nossa casa pelo tempo que for necessário para cada reunião” (POVOS DO XINGU, 2016, p. 3). Em sentido semelhante, os Munduruku (Brasil) também informam que, a fim de realizar o processo de consulta e consentimento, os representantes do Estado precisam estar presentes em território Munduruku para compreender seus modos de vida e organização. De acordo com os Munduruku, “eles têm que viver com a gente, comer o que a gente come. Eles têm que ouvir a nossa conversa” (POVO MUNDURUKU, 2014: 5).



## ORÇAMENTOS E RESPONSÁVEIS PELOS RECURSOS

Os protocolos estabelecem que os governos interessados na consulta precisam garantir os recursos necessários para sua realização, incluindo tanto os momentos internos, entre os povos, como externos, junto com o governo. Os protocolos Wajãpi e Mura (Brasil), por exemplo, dizem que:

O governo também tem que garantir recursos para os Wajãpi terem acesso a informação e assessoria independente para avaliar os impactos dos projetos e outras decisões de interesse do governo. Para fazer a consulta, o governo interessado em fazer alguma lei, obra ou projeto, tem obrigação de promover as reuniões de consulta com seu próprio orçamento ou recurso. Não só as nossas reuniões com o governo: também tem que garantir os recursos necessários para as reuniões internas dos Wajãpi (grifos no original) (POVO WAJÃPI, 2014: 18-19).

É o proponente que vai arcar com as custas de toda a consulta. Não queremos ser pressionados e coagidos: O Ministério Público deve acompanhar o processo para que o proponente não seduza alguns de nossos parentes com dinheiro, salário ou equipamentos (POVO MURA, 2019: 63).

Já o povo Nasa (Colômbia), ao asseverar que a responsabilidade de prover os recursos financeiros para todas as etapas do processo de consulta e consentimento, incluindo aí a consulta interna, será do Estado, indica que esse financiamento deve realizar-se sempre “sob os princípios da transparência e da imparcialidade e será monitorado por órgãos de controle” (PUEBLO NASA, 2017: 73).

O protocolo dos quilombolas de Jambuaçu/Moju (Brasil) detalha algumas despesas e responsabilidades do Estado que podem decorrer da realização de reuniões no processo de consulta e consentimento, citando, por exemplo, custos com “logísticas (deslocamento, alimentação, estadia, transporte)”, “manutenção e o efetivo uso da infraestrutura (...) (pontes, estradas, internet, vicinais, demarcação/sinalizações com placas e portais, rede de telefonia e comunicação)” e “serviços públicos básicos de saúde, educação e segurança,” devendo o governo custear integralmente todas as despesas (QUILOMBOLAS DE JAMBUAÇU/MOJU, 2017: 5).

Apesar de não restar dúvidas sobre a titularidade estatal da obrigação de consulta, nem todos os protocolos estabelecem que o Estado é responsável pelo pagamento dos custos do processo de consulta. O que não implica que a obrigação de consulta seja da empresa, apenas que ela é a responsável do custo do processo, não a titular da obrigação. É o que afirmam os povos do Território Wayamu e os Waimiri Atroari:

A consulta é uma obrigação dos governos e não pode ser transferida a qualquer empresa. Todos os custos, inclusive os das reuniões internas, devem ser arcados pelo governo/órgão interessado no projeto (POVOS DO WAYAMU, 2020: 28).

Os recursos financeiros para essa reunião serão pagos pelo governo ou pelos interessados. Ou seja, alimentação, transporte, combustível, material de expediente. Será feita uma planilha de custo pela ACWA [Associação Comunidade Waimiri Atroari] e encaminhada à FUNAI [Fundação Nacional do Índio] de Brasília que encaminhará aos interessados (POVO WAIMIRI ATROARI, 2018: 21).



## PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO OU FASES DO PROCESSO DE CONSULTA

Os Protocolos Autônomos apresentam diretrizes, regras, princípios e procedimentos para os processos de consulta e consentimento que costumam contar com as seguintes etapas: 1) aproximação inicial do proponente (Estado ou outros interessados) a fim de requerer um processo de consulta e obtenção de consentimento; 2) fase de coleta de informações para que o povo compreenda melhor a proposta a ser apresentada e consultada; 3) etapa de consultas internas com o objetivo de decidir se o povo deve participar do processo de consulta e consentimento; 4) fase de consultas externas na qual representantes do povo e proponentes realizam reuniões para esclarecer dúvidas e, se decidirem participar de um processo de consulta, construir conjuntamente com o Estado, ou terceiro interessado, um plano de consulta (ou um plano de trabalho ou um plano de pré-consulta) com o objetivo de detalhar o modo como o diálogo será realizado; 5) novo ciclo de reuniões internas e externas como parte do processo de consulta e construção de consentimento; 6) tomada de decisão final por parte do povo que pode levar ou não a outro novo ciclo de consulta para a obtenção do consentimento.

Desde a fase de aproximação inicial, percebe-se uma variedade de procedimentos adotados entre os povos, sobretudo se considerarmos as diversidades de países e regiões onde esses se encontram. Os Dshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames (Canadá) determinam que “todas as propostas de atividades que possam potencialmente afetar as terras, água, ar, saúde e bem-estar dos Dshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames deve ser submetido ao escritório do Chefe

[dos Dshkan Ziibiing], o mais cedo possível no momento do desenvolvimento da ideia do projeto” (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 13). O Protocolo de Consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu (Brasil) define que o primeiro passo é informar a sede central da Fundação Nacional do Índio (Funai) em Brasília, a qual, após, deve informar a sede da Funai de Canarana (mais, especificamente, à Coordenação Regional da Funai responsável pelo Xingu – CR Xingu) e a Associação Terra Indígena Xingu (ATIX) (POVOS DO XINGU, 2017: 3). O povo Arhuaco (Colômbia) indica uma etapa de aproximação preliminar à consulta:

A abordagem preliminar não faz parte da pré-consulta ou do processo de consulta. É uma etapa anterior para garantir o cumprimento do princípio da boa-fé e deve ser financiada pelo Ministério do Interior como garantia da realização efetiva do direito de participação (...) O objetivo da abordagem preliminar é informar a terceiros interessados sobre o atual Protocolo Autônomo do Povo Arhuaco e conhecer a entidade empresarial que expressou através de comunicação escrita (...) o interesse com o qual pretende intervir no território e definir se esta atividade, projeto ou obra é considerada dentro dos temas que podem ser consultados e é viável dentro do território ancestral e sagrado da Serra Nevada de Santa Marta (PUEBLO ARHUACO, 2017: 105).

O povo Dshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames (Canadá) indica procedimentos distintos para projetos de impactos mínimo, moderado e extenso. Em seu protocolo, citam como exemplos de projetos de impacto mínimo a reparação de uma estrada e a reposição de estruturas existentes, e de projetos de alto impacto, oleodutos e gasodutos. Explicam ainda que a depender do impacto pode ser necessário construir um plano de trabalho para seguir no processo de



consulta. O potencial impacto do projeto também influencia o modo de decisão; os projetos de menor impacto podem ser avaliados por via administrativa (do povo Dshkan Ziibiing), por um comitê ou conselho, ou pelo chefe (da governança Dshkan Ziibiing), enquanto os projetos de maior impacto devem ser submetidos a decisões comunitárias (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 14-17). Os povos indígenas do Xingu (Brasil) também referenciam procedimentos distintos para os projetos propostos de acordo com o grau de impacto destes:

Dependendo do grau de impacto do projeto ou ideia, a consulta pode se encerrar logo nesta primeira conversa. Se o projeto ou iniciativa do governo for complicado e precisar de mais informações e discussões, teremos que seguir nosso roteiro de consulta com mais conversas com os povos e comunidades do Xingu (...) Dependendo da dificuldade do assunto da consulta, o processo poderá ter continuidade em novos ciclos de conversas definidas conjuntamente entre os povos do Xingu e o governo (grifos no original) (POVOS DO XINGU, 2016: 35).

No mesmo sentido, o protocolo dos povos indígenas do território Wayamu (Brasil):

Há um protocolo geral, no qual estabelecemos as regras para a consulta de empreendimentos que possam afetar a totalidade do nosso território. Ele é complementado por outros quatro protocolos, específicos para cada unidade territorial: Alto Jatapu-Jatapuzinho, Mapuera, Nhamundá-Baixo Jatapu e Trombetas-Cachorro-Turuni.

[...]

Projetos que afetem o nosso território como um todo, como estes que elencamos a seguir, deverão ser consultados seguindo as regras deste nosso Protocolo de consulta e consentimento prévio dos povos indígenas do Território Wayamu:

- hidrelétricas (de todos os portes);
- linhas de transmissão;

- estradas, rodovias e ferrovias;
- exploração de petróleo e gás;
- bases militares;
- mineração e garimpo no entorno de nossas Terras Indígenas (empreendimentos que não podem ser implantados em Terras Indígenas, mas podem nos afetar mesmo quando são realizados fora delas);
- criação, desafetação e recategorização de Unidades de Conservação no entorno de nossas Terras Indígenas;
- agricultura, pecuária, exploração madeireira e concessões florestais no entorno de nossas Terras Indígenas e que afetem os rios, a flora, a fauna e a biodiversidade dentro do nosso território;
- mudanças nas políticas públicas nacionais de saúde e educação;
- projetos de lei.

Outros projetos, de impacto menor, bem como aqueles relativos à saúde e à educação (construção de postos de saúde e escolas, por exemplo), deverão ser consultados seguindo as regras dos Protocolos de Consulta e consentimento prévio relativos às unidades territoriais onde serão implantados (POVOS DO WAYAMU, 2020: 21-23).

Alguns Protocolos Autônomos fazem referência a situações que, na interpretação e experiência desses povos, são provocadas por Estados Nacionais ou outros proponentes e que podem incentivar divisões políticas internas no povo, afetando a sua organização política e seus modos de decisão. Determinam, então, que esse tipo de consulta não será aceito e será contestado, conforme o povo Kayapó-Menkragnoti (Brasil) e o Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) firmam em seus protocolos:

(...) não aceitamos que o governo tente atrair nossas lideranças com favores individuais, presentes ou dinheiro (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 38).



É obrigação do Estado e dos indivíduos respeitar as estruturas organizacionais e decisórias do povo negro. Eles devem se abster de incentivar a criação de organizações paralelas, divisões e corrupção. A não observância deste critério estará sujeita a processos judiciais (PUEBLO NEGRO, 2017: 54).

Por fim, os protocolos apresentam diferenciações entre fases internas e externas no processo de consulta e consentimento. As fases internas dizem respeito a reuniões e assembleias realizadas pelo povo indígena ou tribal, de acordo com seus sistemas próprios de governança, organização, representação e decisão. As fases externas dizem respeito aos procedimentos que envolvem o povo, o Estado e, porventura, outras partes proponentes. A distinção entre essas fases, assim como os objetivos e os procedimentos envolvidos, varia entre os povos.

#### Fases internas

As consultas internas não se constituem somente em uma etapa preliminar à consulta externa, podendo ser realizadas etapas internas durante todo o processo de consulta e consentimento. Como bem expressam os Kayapó-Menkragnoti (Brasil), “algumas vezes nós também pediremos que o *kuben* saia da reunião para podermos conversar só entre nós. Depois vamos chamar os *kuben* de novo para dar a resposta. É assim que nós Kayapó-Menkragnoti trabalhamos” (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 36). Os povos indígenas do Xingu (Brasil) declaram que “sempre que for necessário, os índios farão conversas internas, sem a presença dos brancos” (POVOS DO XINGU, 2016: 3). As reuniões internas também podem ocorrer em fases posteriores às reuniões externas a fim de que os povos possam discutir entre si as propostas

apresentadas e possam construir ou negar o consentimento, tal como estabelecem os Wajãpi (Brasil): “depois das reuniões com o governo, temos que ter tempo para fazermos reuniões internas, só nossas, onde vamos discutir e decidir nossa posição em relação à proposta do governo” (POVO WAJÃPI, 2014: 19).

O povo Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames (Canadá) afirma que, dependendo do assunto relativo à consulta, será necessário realizar consultas internas a fim de determinar o “nível de confiança e apoio ao projeto” com base em processos de decisão comunitários e democráticos:

Projetos com impacto potencial significativo para as terras, ar, águas, saúde e bem-estar dos Deshkan Ziibiing exigirão a sua avaliação por parte de toda a comunidade. Nossas tradições de governança encarregam nossos líderes de realizar a coleta e articulação das vozes da comunidade como um todo. Assim, os projetos que causam preocupações significativas para os Deshkan Ziibiing edbendaagzijig precisarão ser aceitos por toda a comunidade a fim de que o Chefe e o Conselho possam se pronunciar a favor deles (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 17).

Os protocolos elaborados conjuntamente por vários povos enunciam processos internos próprios que envolvem os diversos povos e comunidades que os elaboraram. Como exemplo, o protocolo dos povos indígenas do Xingu (Brasil), por reunir 16 povos, diz que, se for necessário iniciar um processo de consulta, “cada povo deve realizar uma reunião de governança interna para debater o projeto ou iniciativa”. Este protocolo ainda aponta como etapa seguinte a discussão dos povos em “reuniões regionais para definir posições do Alto, Médio, Baixo e Leste Xingu”. Por fim, “completando o ciclo de Governança, todos voltam a se encontrar numa reunião geral para encaminhar



os entendimentos com o governo” (POVOS DO XINGU, 2016: 3). Como outro exemplo, o protocolo dos povos indígenas do Oiapoque assim explica como decisões internas são tomadas:

Tomamos nossas decisões a partir do entendimento que sai de nossas bases, nossas aldeias, em conversa das lideranças com toda a comunidade. Esse entendimento é discutido e fortalecido nas reuniões regionais, quando encontramos com as demais aldeias, e depois entre todas as lideranças e comunidades no âmbito das reuniões ou Assembleias de todos os Caciques do Oiapoque (POVOS DO OIAPÓQUE, 2019: 45).

### Fases externas

O povo Arhuaco (Colômbia) indica que o principal objetivo da consulta externa com o governo nacional e terceiros interessados é o “acordo sobre estratégias para mitigar os danos, impactos e efeitos sobre os direitos do povo Arhuaco, que, de acordo com os estudos de impacto ambiental e cultural, forem identificados” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 119). A reunião inicial do processo de consulta externa com o povo Arhuaco têm o propósito de “informar o governo e terceiros interessados sobre as exigências e recomendações resultantes da consulta ancestral e interna do povo Arhuaco, com base no estudo dos possíveis danos e impactos que o projeto pode ter sobre os direitos do povo Arhuaco” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 121).

Os Munduruku (Brasil) indicam três fases externas em seu protocolo, uma etapa para discutir com o governo a construção de um plano de consulta (“reunião para fazer acordo sobre o plano”), outra para se informar com o governo sobre a proposta (“reunião informativa”) e mais outra etapa para realizar negociações com o governo (“reunião de negociação”) (POVO

MUNDURUKU, 2014: 7-8). O Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquicamba da Volta Grande do Rio Xingu (Brasil) diz que as reuniões externas podem ser de dois tipos, “reuniões para discutir informações (Reuniões Informativas) e reuniões para tomar decisões (Reuniões Deliberativas),” sendo que essas últimas podem ser também somente internas, tendo como “objetivo de chegar a acordos” (POVO JURUNA, 2017: 29). Enfim, os Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames (Canadá) descrevem dois níveis de consultas externas que esperam participar no que tange a projetos de alto impacto:

[O povo] Deshkan Ziibiing distingue entre dois níveis no âmbito da consulta. A consulta em nível ambiental diz respeito à avaliação de impactos específicos sobre nossas terras, águas, ar, saúde e bem-estar. A consulta em nível estratégico assegura de forma mais ampla que [o povo] Deshkan Ziibiing esteja totalmente engajado em todas as oportunidades de elaboração, planejamento, implementação e avaliação de políticas federais, provinciais e municipais que possam afetar nosso território tradicional, nossas terras, saúde e bem-estar, tanto no presente quanto no futuro (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 15).

### QUALIDADE, PERTINÊNCIA E CLAREZA DAS INFORMAÇÕES QUE SUBSIDIAM OS PROCESSOS E O RESPEITO AOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS

Diversos protocolos indicam a necessidade de realização de estudos de impactos socioambientais, culturais e econômicos no decorrer do processo de consulta e consentimento, contando com a participação efetiva dos povos consultados, dialogando com seus conhecimentos tradicionais, e de pesquisadores que não fazem parte dos povos consultados. O protocolo do povo Alderville (Canadá) declara que “a contribuição e a perspectiva [do povo Alderville] em





qualquer processo de consulta e acomodação provavelmente incluirão o uso do conhecimento ecológico e cultural tradicional, juntamente com o conhecimento de fontes científicas e técnicas ocidentais” (ALDERVILLE FIRST NATION, 2015: 8). Em sentido semelhante, o protocolo do Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) determina o seguinte:

Qualquer processo de formulação de estudos de impacto ambiental, social, cultural e econômico deve garantir a participação plena e efetiva das próprias autoridades de nosso povo. Tais estudos devem incluir a visão e o uso do território do povo negro. Os estudos devem ser realizados dentro da estrutura de normas e metodologias nacionais e internacionais estabelecidas (PUEBLO NEGRO, 2017: 55 e 69).

Os Kayapó-Menkragnoti (Brasil) também afirmam “queremos participar da definição das perguntas que os estudos devem responder. Às vezes, estudos feitos sem nos consultar não têm a resposta para as nossas perguntas e precisam começar tudo de novo” (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 22). Os Munduruku (Brasil), por sua vez, asseveram que, nas reuniões externas, seus saberes “devem ser levados em consideração, no mesmo nível que o conhecimento dos pariwat [não-índigenas]”. Os Munduruku ainda afirmam: “nós é que sabemos dos rios, da floresta, dos peixes e da terra” (POVO MUNDURUKU, 2014: 6).

### Construção do consentimento

O povo Nasa (Colômbia) não considera viável projetos ou obras que afetem o equilíbrio e a harmonia com seu território (PUEBLO NASA, 2017: 37). Em seu protocolo, enuncia

que determinadas propostas podem ser consideradas como faltas e delitos que dão lugar a sanções e não podem ser objeto de consulta. De acordo com a cosmovisão nasa, “os delitos e crimes são considerados como desarmonias e são olhados do lado espiritual. Segundo o que dizem os anciãos, os crimes são induzidos por espíritos malignos” (PUEBLO NASA, 2017: 27). São exemplos desses delitos aqueles contrários à natureza e contra a autonomia e jurisdição indígena:

a) Crimes contra a natureza: As agressões, violações e crimes contra a natureza são considerados delitos graves. Entre as agressões contra a natureza que são sancionadas estão (...) A mineração dentro do território, de média e grande escala, realizada por terceiros e até por eles mesmos (...).

d) Crimes contra a autonomia e jurisdição indígena especial do Povo Nasa – Pessoas que representam a identidade cultural Nasa em suas práticas de vida: É considerado crime contra a autonomia e jurisdição especial o desrespeito e prejuízo contra a autoridade ancestral Thē’Walawe’sx, ou contra a autoridade governante que inclui o Conselho de Anciãos Thē’sawes, e a Diretiva do Povo Nasa Ne’hwe’sx (PUEBLO NASA, 2017: 27 e 29).

O povo Arhuaco (Colômbia) reivindica que qualquer obra ou atividade só poderá ser iniciada quando houver “a Diretiva Geral em nome de nossas autoridades, pois o Povo Arhuaco emitiu a declaração de consentimento para o início do trabalho, projeto, atividade ou medida consultada” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 124) e distingue entre o que pode e o que não pode ser consultado e ser objeto de consentimento por parte do povo. Entre as matérias consultáveis, estão as “obras de infraestrutura destinadas ao serviço público e ao bem-estar das comunidades, especificamente aquelas desti-



nadas à educação, à prestação de serviços de saúde e à habitação, que serão construídas respeitando os usos e costumes do povo Arhuaco” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 102). Os temas que não podem ser objeto de consulta e consentimento são aqueles considerados como contrários à “Ley de Origen”, não podendo ser realizados no território da Sierra Nevada de Santa Marta:

Aquelas atividades ou projetos que, de acordo com o mandato estabelecido pela Lei de Origem já estabelecido na seção sobre fundamentos e princípios deste protocolo, não são permitidos dentro do território ancestral e sagrado da Serra Nevada de Santa Marta porque colocam em sério risco a sobrevivência física e cultural do Povo Arhuaco e dos outros povos originais que habitam este território (PUEBLO ARHUACO, 2017: 94-95).

O povo Arhuaco também declara o seu direito à objeção cultural e ambiental (chamado de “Objecção SeynZare – desde a Lei de Origem”) como parte do direito à vida e ao desenvolvimento, em qualquer decisão que “a forma como a espiritualidade, territorialidade, ordem natural, economia, aspectos sociais, culturais, políticos e organizacionais do povo são afetados é definida por seus mandatos” (PUEBLO ARHUACO, 2017: 70). Em situações que possam apresentar riscos para a cultura e a sobrevivência do povo Arhuaco, pode ser declarado um Estado de Autoproteção (“Estado de Autoproteção”) por parte das autoridades espirituais e do governo Arhuaco (PUEBLO ARHUACO, 2017: 78), estado este o qual:

(...) implica a suspensão das relações e do diálogo com o Estado e o governo colombiano, incluindo consultas prévias, até que estejam criadas as condições para agir com garantias sociais, culturais, econômicas e políticas em relação ao reconhecimento e à proteção efetiva de nossos direitos coletivos como povos indígenas (PUEBLO ARHUACO, 2017: 84).

O Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá (Colômbia) também afirma o direito à objeção cultural, definindo que “qualquer projeto, ação ou intervenção de terceiros” que possa afetar a dimensão espiritual, territorial, socioambiental, cultural, econômica ou política do povo “não estarão sujeitos à consulta ou consentimento livre, prévio e informado, muito menos serão desenvolvidos ou implementados em nossos territórios.” Este povo também compreende o direito à objeção cultural como uma forma de adotar medidas de proteção quanto a sua sobrevivência física e cultural (PUEBLO NEGRO, 2017: 50).

O Povo Maya do Sul de Belize assevera que o seu direito de decisão, respeitando seu modo tradicional, deve contemplar o direito de consentir ou não e, ainda, que podem deixar de participar de processos de consulta e consentimento caso se demonstre que não há boa fé (MAYA PEOPLE, 2014: 10):

Em nenhuma circunstância presumira-se que o povo Maya tenha dado seu consentimento informado com relação a qualquer ação proposta que afete suas terras, territórios e recursos, a menos que;

- I. O procedimento para emitir tal consentimento foi submetido ao processo tradicional Maya de tomada de decisão.
- II. O consentimento seja expresso em um acordo escrito assinado pelo proponente e TAA [Toledo Alcaldes Association<sup>36</sup>] ou Village Alcalde, em casos apropriados, indicando claramente todas as condições sob as quais o consentimento se baseia (MAYA PEOPLE, 2014: 13-14).

O "direito de dizer não" aparece em alguns protocolos como o dos Kayapó-Menkragnoti (Brasil) que afirmam, “nós

<sup>36</sup> O TAA é “composto pelos Alcaldes eleitos, sendo a autoridade central e corpo representativo do povo Maya como um todo e é também o árbitro e defensor das leis e práticas consuetudinárias Maya” (POVO MAYA, 2014: 3).

podemos dizer não se o projeto for ruim para nós, nossas terras, nossos filhos e nossos netos. Caso isso aconteça, o governo tem que respeitar nossa decisão”. Os Kayapó-Menkragnoti também declaram: “não iremos participar de consulta que não respeite nosso protocolo. Não iremos participar de consulta do que não nos interessa” (POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI, 2019: 30 e 35). Os povos indígenas do Xingu (Brasil) afirmam que “se a proposta do governo for muito ruim para nós, temos o direito de dizer ‘não’. O governo tem que respeitar nossas decisões” (POVOS DO XINGU, 2016: 3). Além disso, o protocolo Munduruku (Brasil) reitera, “nós esperamos que o governo respeite a nossa decisão. Nós temos o poder de veto” (grifos no original) (POVO MUNDURUKU, 2014: 8).





## Os objetivos dos Protocolos Autônomos

Nós, povos indígenas Karipuna, Palikur, Galibi-Marw, Galibi-Marworno e Galibi Kali'na [Brasil], decidimos juntos escrever nosso protocolo de consulta para não repetir os erros do passado e orientar o governo e demais interessados sobre como queremos ser consultados em relação a qualquer medida que possa nos afetar. Não somos contra os empreendimentos desde que sejamos consultados, que o governo siga as regras do nosso protocolo, e que nossos conhecimentos e nossas relações com nossos territórios e com os outros seres sejam considerados e respeitados.<sup>37</sup>

A motivação e os objetivos de cada protocolo são diferentes e dependem em grande medida do contexto político, das ameaças e das pressões que cada povo sofre. Desse modo, a instrumentalização dos protocolos pode variar, a depender da situação específica de cada povo e do processo de consulta e consentimento em questão (MONTAMBEAULT; SILVA; JOCA, 2019). Em todo o caso, os Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento livre, prévio e informado são instrumentos jurídico-políticos de grande importância para a autodeterminação e a concretização de direitos dos povos e “têm contribuído na qualificação do conteúdo, oportunidade e alcance para a aplicação do direito à consulta” e ao consentimento (grifos no original) (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019: 34).

Esses protocolos têm uma dimensão política na medida em que são resultados de processos internos de articulações e construções realizadas pelos povos, são expressão de autodeterminação destes, e estabelecem procedimentos para diá-

<sup>37</sup> Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (IEPÉ). Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque. 2019b. (3m47s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ULRHmWu8oiA>>.



logos e negociações políticas com Estados e terceiros. Como declara Pedro Miri Benite no protocolo Guarani Mbya (Brasil), “colocar o protocolo em prática é interagir de forma política com o juruá [não indígena] que se aproxima da comunidade” (ASSOCIAÇÃO GUARANI, 2018: 25). Rego e Vieira, no prefácio ao Protocolo de Consulta dos Indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno (Brasil), afirmam que:

Se alguma advertência pode ser feita a quem vai ler este protocolo, que seja o alerta de que lerá um produto de uma luta política onde estão em jogo vidas, sujeitos, modos de vidas, famílias, sentimentos, histórias, memórias, alegrias e um árduo trabalho sobre uma terra para transformá-la em seu território. Não é, portanto, apenas uma peça jurídica que segue, mas a expressão de um sujeito coletivo que vive, luta e persiste pelos seus e para continuar a existir enquanto povo e que possamos aprender com tudo isso a dialogar com este sujeito respeitando sua vontade (POVOS MUNDURUKU E APIAKÁ, 2017: 6).

Tais protocolos também têm caráter jurídico por serem fundamentados em normas internacionais e nacionais relativas à consulta e ao consentimento e em direitos próprios dos povos. A dimensão jurídica desses protocolos também se expressa em suas regras e princípios os quais são normas válidas internamente e diante dos Estados que devem guiar os processos de consulta e consentimento junto a cada um dos povos. Como indica Maurício Yekuana, da Associação Hutukara, “Protocolos de Consulta são as próprias regras indígenas para fazer as coisas e para falar entre si e com os não indígenas. Essas regras já existem, os protocolos só as colocam no papel para que os não indígenas e o Estado possam ler e se informar sobre as regras indígenas” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019: 33).

Essas dimensões, política e jurídica, se interligam, sendo perceptíveis em tudo o que refere aos objetivos e finalidades dos protocolos, sejam relativos aos povos indígenas, aos Estados ou a outros proponentes, conforme pode-se observar do disposto no protocolo do Pueblo Negro de las Cuencas (Colômbia):

Este protocolo é um instrumento comunitário para o exercício de nosso direito fundamental à consulta e ao consentimento livre, prévio, livre e informado, baseado em nossos próprios direitos e protegido por normas nacionais e internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, visa fortalecer e regular nossas dinâmicas culturais e territoriais, assim como nossas relações políticas, ambientais e econômicas com o Estado e os particulares. Da mesma forma, promover o exercício da autonomia étnico-territorial no âmbito do gozo do direito à autodeterminação como Pueblo Negro, a fim de contribuir para a validade, gozo e exercício de nossos direitos coletivos e para garantir a sobrevivência física e cultural de nosso Povo (PUEBLO NEGRO, 2017: 5).

Em seus diversos formatos e conteúdos, os Protocolos de Consulta até agora elaborados expressam não só o modo particular como cada povo se organiza e se representa politicamente, mas também “como se prepararam para discutir e refletir sobre o direito à consulta e construir um documento em que expressam suas visões de como deveria ocorrer um processo adequado de consulta e interlocução com representantes do Estado”, explicitando “seus acordos internos de governança a partir dos quais é possível iniciar processos de consulta culturalmente informados”, analisa Grupioni, concluindo que “os Protocolos de Consulta e consentimento garantem segurança e legitimidade a processos de consulta que, de saída, tendem a ser conflitivos e desiguais. Eles de-



monstram a boa vontade desses povos em se relacionar com o Estado e sua disposição ao diálogo, exigindo novos modos de relacionamento” (2020: 151-152).

O presente capítulo realizará uma análise geral sobre as finalidades dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento de povos indígenas e tribais, atentando-se para as dimensões políticas e jurídicas destes documentos. Essa análise terá como focos principais: a) a autodeterminação e a concretização de direitos dos povos e b) a construção de diálogos interculturais entre os povos e os Estados Nacionais ou terceiros.

### Materializar direitos coletivos

Os Protocolos Autônomos são uma manifestação da autodeterminação de povos indígenas e tribais. Sua própria elaboração e existência é um exercício da autodeterminação desses povos, ou, como expressam os Povos do TIX (Brasil), “o protocolo (...) é um instrumento de autodeterminação” (POVOS DO XINGU, 2016: 2). Yamada, Grupioni e Garzón complementarmente indicam que:

Os Protocolos de Consulta elaborados, discutidos e pactuados de forma autônoma por cada comunidade ou povo são instrumentos que explicitam a governança interna de cada um deles, inclusive suas instituições representativas, materializando e traduzindo em regras concretas os princípios orientadores do direito de consulta (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019: 34).

Esta autodeterminação está profundamente relacionada com a efetivação do DCCLPI, à participação política e aos direitos territoriais, socioambientais e culturais dos povos. Bem como se relaciona com o reconhecimento e o respeito a insti-

tuições e tradições jurídicas, sociais e políticas destes mesmos povos. Nesse sentido, o povo Nasa (Colômbia) assevera que:

Este protocolo faz parte dos instrumentos de autogoverno e do exercício de jurisdição especial a que temos direito e deve ser respeitado por todos. Seus objetivos externos são a defesa do território, autonomia e autodeterminação, cosmogonia e todos os direitos fundamentais do povo Nasa do Cerro Tijeras Resguardo (PUEBLO NASA, 2017: 7).

A implementação dos protocolos apresenta-se também, potencialmente, como um meio de promoção e efetivação de direitos dos povos, reconhecendo a jusdiversidade, promovendo o respeito ao princípio do pluralismo jurídico e fortalecendo instituições, direitos e tradições próprias desses povos.

A elaboração e a publicação de protocolos reforçam a legitimidade dos povos de participar das decisões que afetem suas escolhas quanto a prioridades de desenvolvimento e que digam respeito a seus direitos territoriais e socioambientais, principalmente no que tange ao acesso, ao uso e à gestão de suas terras, territórios e recursos, bem como a possíveis impactos causados por projetos extrativistas ou de desenvolvimento em seus territórios, os quais também podem afetar outras comunidades não indígenas ou tribais, tal como manifestado no protocolo Arhuaco (Colômbia):

O objetivo deste protocolo é fornecer diretrizes para a conservação e proteção de todos aqueles elementos, fenômenos e manifestações naturais que garantem a vida do planeta, o bem-estar da humanidade e a sobrevivência física e cultural de nossos povos, assim como daqueles que habitam e dependem dos serviços prestados pela natureza (PUEBLO ARHUACO, 2017: 6-7).

Internamente, os protocolos servem para que comunidades e pessoas pertencentes a povos indígenas e tribais, nos



processos de discussão sobre a feitura desses documentos, possam se apropriar coletivamente de seus direitos reconhecidos pelos Estados e pelo sistema internacional. Servem, igualmente, para que os povos e suas comunidades possam coletivamente rediscutir suas estruturas, instituições e normas internas, bem como seus direitos e modos próprios de organização política-jurídica, de representação e de deliberação.

Os processos de elaboração dos protocolos possibilitam a construção coletiva de um instrumento legítimo e representativo, que determina as regras mínimas as quais devem ser cumpridas em processos de consulta e consentimento de modo que os povos se sintam respeitados em seus modos de existência, organização e deliberação como sujeitos coletivos. Assim, o “protocolo é uma ferramenta baseada nos princípios do direito próprio, que define os parâmetros para o diálogo com instituições públicas e privadas e indivíduos, que devem observá-lo e cumpri-lo” (PUEBLO NEGRO, 2017: 6).

Nessa medida, a elaboração de protocolos fortalece a autodeterminação, a organização interna, instituições e instâncias e modos de deliberação coletiva dos povos. Um exemplo desta funcionalidade dos Protocolos de Consulta é descrito no protocolo do povo Nasa (Colômbia): “O objetivo deste protocolo é garantir o *WetWetFxinzenxi* (Bem Viver) ao povo Nasa e estabelecer os procedimentos, princípios de relacionamento e participação do povo Nasa” (PUEBLO NASA, 2017: 7-8).

A aplicação dos protocolos ainda contribui para que povos e comunidades possam estabelecer meios internos de compartilhamento de decisões relativas a processos de consulta e consentimento, com o objetivo de que a decisão não fique ao encargo de uma ou poucas lideranças, evitando

“divisões entre os membros das comunidades” porventura promovidos por “empresas e/ou governos”, fortalecendo a “governança indígena ou tradicional” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019: 35).

Os protocolos também facilitam processos de reflexão interna dos povos sobre os possíveis impactos socioambientais de projetos propostos, ajudando-os em sua preparação para negociar com o Estado alterações no projeto, medidas de mitigação e compensação e de compartilhamento de benefícios, quando elas são cabíveis, ou mesmo para qualificar seus argumentos na hora de se recusar a aceitar as atividades propostas pelo Estado ou terceiros. Um exemplo desta instrumentalização dos protocolos é explícito nas Diretrizes de Consulta [do povo] Northern Secwepemc te Qelmuw (NStQ) (Canadá):

O NStQ precisa garantir que o desenvolvimento de recursos e outros ativos ocorram de uma maneira sensível aos [seus] direitos, tradições, valores e cultura (...) [Os] Northern Secwepemc te Qelmuw devem estar envolvidos no controle e na gestão do desenvolvimento que os afeta, e exigem uma parcela dos benefícios sociais e econômicos que se seguem (NORTHERN SECWPEPMC TE QELMUCW FIRST NATION, 2009: 2-3).

Por último, a elaboração e a publicação de protocolos incentivam outros povos a construir os seus próprios Protocolos Autônomos diante de boas experiências de processos de consulta e consentimento baseados nesses documentos. Assim descrevem Oliveira e Garzón, ao dizerem como os Munduruku se inspiraram no Protocolo Wajãpi (OLIVEIRA, 2016) e como os Juruna (Yudjá) se inspiraram no Protocolo Munduruku (GARZÓN, 2019) a fim de elaborarem seus próprios protocolos. Os Guarani Mbya (Brasil) manifestam explicitamente que: “o protocolo serve também como in-



centivo para outras aldeias, ele pode ajudar outras aldeias para criarem os seus protocolos. Nós nos dispomos a ajudar outras comunidades a fazerem o seu protocolo, apoiamos” (ASSOCIAÇÃO GUARANI, 2018: 25).

### Promover diálogos interculturais

A publicação, a apresentação e a difusão de Protocolos de Consulta também devem ser conjuntamente consideradas como um exercício educativo no sentido de contribuir para aumentar o nível de compreensão do Estado e de terceiros sobre os povos indígenas e tribais, seus modos de vida, organização social e instituições representativas. Os protocolos são instrumentos que ajudam a comunicar e ensinar para agentes externos ao povo o modo como este significa e compreende seus direitos à autodeterminação, à participação política, culturais, territoriais e socioambientais e sua relação com o território e o meio ambiente. Nessa perspectiva, Yamada, Grupioni e Garzón compreendem que:

Os protocolos afirmam o reconhecimento da especificidade sociocultural em pauta, visto a enorme heterogeneidade das formas organizativas e de representação dos povos e comunidades, e visam reduzir a assimetria que se impõe no contexto intercultural entre os interesses e intenções do Estado e o dos povos e comunidades (2019: 35).

Da mesma forma, os protocolos dão a conhecer publicamente normas internas, tradições jurídicas e direitos próprios dos povos, além de seus processos internos de deliberação a fim de que o Estado e outros proponentes possam melhor compreender como implementar um processo de consulta e

consentimento adequado, oportuno, respeitoso, honesto e de boa-fé. Como demonstra o protocolo do povo Deshkan Ziibiing (Canadá):

O objetivo deste protocolo é garantir que nossos relacionamentos com outras comunidades se desenvolvam no futuro de forma que sejam totalmente respeitosos para com todas as responsabilidades do [povo] Deshkan Ziibiing relativas a (...) bacias hidrográficas e de formas a proteger toda a gama de nossos direitos. Esse protocolo deve servir para guiar governos e terceiras partes interessadas em buscar uma relação saudável e mutuamente benéfica com os Deshkan Ziibiing (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 4).

Os povos indígenas e tribais têm plena consciência do efeito educativo que os protocolos exercem para os não indígenas em geral, e assim o expressam em seus protocolos: “É através do protocolo que os Juruás [não indígenas] vão saber que nós queremos respeito. O protocolo é um jeito do Juruá saber que nós respeitamos a nossa própria cultura” (ASSOCIAÇÃO GUARANI, 2018: 49). Este caráter pedagógico dos protocolos, contudo, não resume a sua existência e finalidade, na medida em que são, antes de tudo, **documentos jurídico-político dotados de juridicidade baseada em normas nacionais, internacionais e em direitos próprios dos povos.**

No que tange aos Estados, esses protocolos são importantes para o cumprimento do dever de consultar e, em sendo o caso, obter o consentimento dos povos de modo culturalmente adequado, oportuno, respeitoso, honesto e de boa-fé; bem como para outros proponentes que porventura estejam envolvidos em processos de consulta e consentimento junto a povos indígenas e tribais. Os Protocolos Autônomos fazem parte de uma preparação para todas as partes a fim





de fazer acontecer um diálogo intercultural. Sua elaboração é fundamental para preparar os povos indígenas e tribais na sua disposição ao diálogo, mas o reconhecimento, respeito e aplicação dos protocolos por parte do Estado também significam uma preparação para entender como, quando, por que e com quem se deve consultar. Nesse contexto, Tauli-Corpuz, no relatório sobre sua visita ao Brasil em 2016, recomendou ao governo brasileiro:

Reconhecer e apoiar as medidas proativas tomadas por povos indígenas para realizar seus direitos, incluindo seu direito à autodeterminação. Isso inclui observar e responder aos Protocolos de Consulta e consentimento desenvolvidos por povos indígenas no contexto do dever do Estado de consultar (grifos nossos) (TAULI-CORPUZ, 2016, B.98.(c): 21).

Os Protocolos Autônomos servem também para que os Estados Nacionais reconheçam a disponibilidade e a disposição dos povos para participar de processos de consulta e consentimento fundamentados em diálogos interculturais e negociações honestas e de boa-fé. Ao investigar sobre o processo de construção e a aplicação do protocolo autônomo de consulta e consentimento Munduruku (Brasil), Oliveira pondera que:

(...) o Protocolo de Consulta Munduruku foi fundamental para derrubar a tese do Governo Federal [brasileiro] utilizada no processo judicial de que os indígenas não queriam ser consultados, mas tão somente obstruir o empreendimento [de uma hidrelétrica], com o propósito de reverter a decisão judicial anterior que condicionava a possibilidade de concessão de licença à realização da consulta. Nesse sentido, o Protocolo de Consulta Munduruku demonstrou à Justiça Federal que os indígenas queriam, sim, ser consultados (2019: 122-123).

Desse modo, a implementação dos protocolos proporciona aprendizagem para o exercício da consulta e da cons-

trução/obtenção do consentimento, aprendizagem esta que é compartilhada entre os povos e o Estado, mas que ainda está longe de configurar uma prática generalizada que paute o relacionamento entre povos e Estados. Sobre esse ponto, Makaratu Wajãpi, vice-coordenador do Conselho das Aldeias Wajãpi, na primeira etapa de um processo de consulta e consentimento realizado pelo governo brasileiro ao povo Wajãpi, tendo como base o protocolo Wajãpi (Brasil), declarou que:

(...) os Wajãpi estão felizes de receber os órgãos do governo, órgãos não-governamentais, parceiros, representantes dos povos indígenas. Os Wajãpi estão felizes por quê? É primeira consulta oficial usando o nosso protocolo. Não só para os Wajãpi, mas para todos os povos indígenas do Brasil. Por isso esperamos que a consulta vai ser muito bem-feita, todos vão trabalhar bem, para ser exemplo para todo o Brasil. Muito obrigado aos vários órgãos do governo, alguns para apresentar sua proposta como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e outros para observar e aprender. Aprender por quê? Porque daqui para a frente os Wajãpi querem ser consultados sempre sobre tudo (...) que os afetam (grifos nossos) (IEPÉ, 2019a).

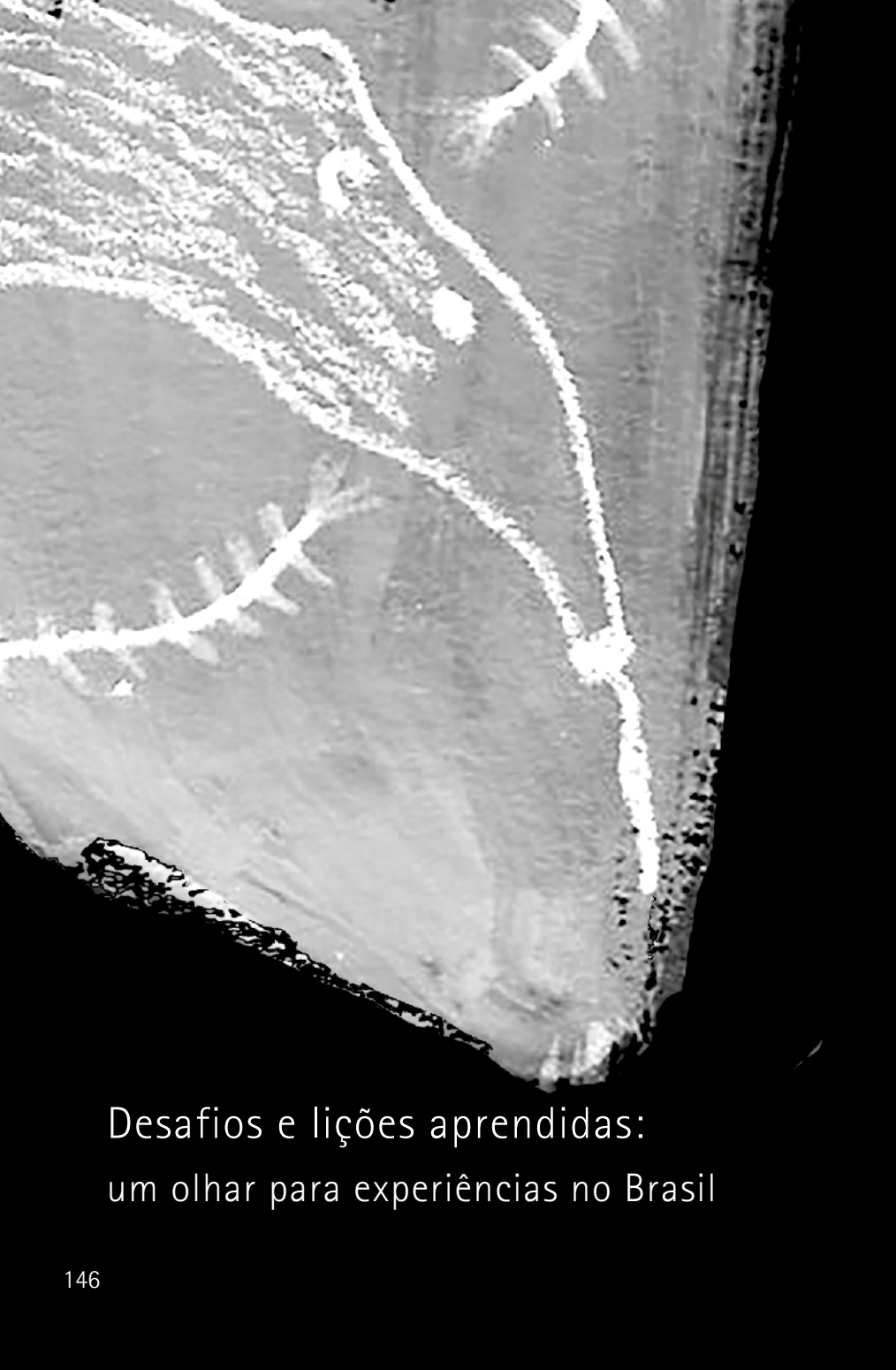
Esse reconhecimento por parte do Estado estabelece relações mais equânimes e equivalentes, de mútua confiança e mútuo benefício entre os povos e os Estados Nacionais e, potencialmente, contribui para a construção de decisões acerca de prioridades e modelos de desenvolvimento que respeitem a governança de cada um dos povos, suas perspectivas e as relações entre estes e com o próprio Estado e com terceiros. Como expressa o Protocolo oral Kayapó-Menkragnoti (Brasil):

Governo, você tem que nos ouvir e nos respeitar. Nós também temos que respeitar você. Você tem que preservar a floresta para

nossos filhos. Não mexe com a floresta para que os animais e peixes vivam. Não mexe com a floresta para que os animais e peixes vivam para os nossos filhos. Antes de fazer projetos tem que comparecer nas aldeias para nos consultar (...) A partir de hoje, 2019, a gente não quer mais ser enganado pelo governo (...). Nós somos os verdadeiros donos dessa terra. Nós Kayapó somos os donos dessa terra. Somos os donos de tudo o que existe nessa terra (grifos nossos) (INSTITUTO KABU et al., 2019).

A aplicação dos protocolos pode, assim, contribuir para processos de consulta e consentimento que: a) empoderem os povos; b) considerem suas compreensões e interpretações; c) possam estabelecer bases de diálogos interculturais onde a perspectiva desses povos sejam analisadas e integradas na decisão final; d) possibilitem que o poder do Estado não seja imposto sobre esses povos de modo assimétrico, no sentido indicado por Lídia Roberta, moradora do Quilombo de Maicá (Brasil), ao dizer que o protocolo serve “para que o governo possa ouvir a gente e não só impor o que ele quer” (SOUSA, 2018), ou como afirma o protocolo autônomo dos Povos do Xingu (Brasil): “não queremos mais que o governo tome decisões sem nos ouvir e negociar honestamente com a gente (...) fizemos este Protocolo sobre como queremos ser consultados para que qualquer posicionamento sobre os projetos que nos afetem tenha legitimidade” (POVOS DO XINGU, 2016: 2).





Desafios e lições aprendidas:  
um olhar para experiências no Brasil

Os Protocolos de Consulta e consentimento constituídos por povos indígenas e tribais (no Brasil, quilombolas e tantos outros povos e comunidades tradicionais) são instrumentos jurídico-políticos. Esses instrumentos podem apoiar a implementação do direito fundamental à participação desses povos e comunidades em processos decisórios de medidas que os afetam diretamente. Esses documentos, considerados uma sistematização de normas (regras, princípios e procedimentos) relacionadas ao mecanismo de consulta e consentimento livre, prévio e informado, são instrumentos relativamente novos. Especialmente no Brasil, os protocolos têm emergido desde 2014 e, portanto, ainda estão em processo de construção e aperfeiçoamento.

Embora sua implementação seja um processo desafiador para todos os atores envolvidos, as experiências compartilhadas nesta publicação, com foco particular sobre o Brasil, podem proporcionar novas maneiras de refletir e superar esses desafios. Essas experiências também apontam aprendizagens as quais podem contribuir para promover avanços na materialização do DCCLPI interrelacionado com direitos humanos, fundamentais e socioambientais de povos indígenas e tribais em todos os países. Este capítulo sistematiza e aponta alguns dos desafios e lições aprendidas para implementação de Protocolos Autônomos nas fases de construção, publicação e aplicação destes.



## Formulação dos protocolos

Na fase inicial de elaboração de um protocolo, essa decisão é tomada por meio de deliberações coletivas, as quais consomem tempo, recursos e esforços significativos. Os conflitos socioambientais existentes e as pressões políticas, econômicas e ambientais sobre os territórios tradicionais também podem influenciar a decisão de desenvolver um protocolo autônomo, bem como experiências negativas do passado ou do presente com obras e projetos não consultados. Conforme discutido, os protocolos frequentemente surgem como uma estratégia jurídico-política para demandar a participação efetiva em potenciais processos de consulta ou responder a consultas em andamento consideradas insatisfatórias pelos titulares dos direitos em questão. Em qualquer caso, um planejamento criterioso é necessário mesmo que as comunidades estejam sob pressão para iniciar um processo de consulta e consentimento:

Se um povo ou uma comunidade já está sendo pressionado pela necessidade de iniciar ou se já foi iniciado num processo de consulta sobre determinado assunto ou projeto, o ideal é que se organizem bem para definir com o governo um Plano específico de consulta e evitem fazer as regras gerais do protocolo de consulta com pressa ou pensando só nesse assunto (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019: 65).

Nessa fase de planejamento inicial e elaboração, definir o escopo político e territorial dos protocolos é um desafio significativo. Este escopo deve ser consistente com a coesão dos acordos sociais que apoiam as alianças entre os povos e o território que se pretende englobar. Também é claro que a manutenção de regras protocolares, acordos internos e alianças apresenta desafios significativos em contextos de enorme

pressão política, econômica e ambiental. A falta de cuidado na definição do escopo geográfico e político do protocolo dificultará a sua implementação em processos de consulta com o Estado ou terceiros.

A definição desse escopo está interconectada com a constituição de alianças em diversos níveis, do local ao mais geral, envolvendo diferentes atores e organizações políticas internas, comunidades e povos. Este é um momento delicado e complexo que é tecido a partir de processos próprios de tomada de decisão inerentes a cada povo e comunidade. Neste período, acordos internos são revistos, ressignificados e reestabelecidos, bem como se fortalece mecanismos decisórios e a coesão sóciopolítica coletiva, o que se demonstra importante não apenas internamente, mas também diante do Estado e de terceiros, especialmente no decorrer de processos de consulta e negociação com atores externos. Fortalecer-se internamente é essencial no exercício de se impor diante do Estado como sujeitos políticos dotados de autonomia, autodeterminação e direitos territoriais.

Se estes acordos são assinados em territórios compartilhados por mais de um povo, os protocolos são verdadeiras manifestações de alianças políticas e acordos entre diferentes povos. Um excelente exemplo é o protocolo autônomo dos povos indígenas do Território do Xingu (Brasil). Ali, falando 5 línguas diferentes, 16 povos indígenas compartilham um território e pressões e ameaças comuns, o que justifica a construção de um protocolo para lidar com o Estado e os atores privados. Nesse caso, a consistência e manutenção de seu protocolo autônomo, como expressão de uma aliança interna, é o primeiro desafio para garantir sua aplicação.



Ainda durante o processo interno de elaboração de um protocolo autônomo, os povos indígenas e tribais podem sentir a necessidade de estabelecer parcerias ou diálogos com organizações, universidades e pessoas que possam ajudá-los a reunir informações para apoiar sua decisão sobre a constituição de um protocolo. Eles também podem procurar parceiros, apoiadores e conselheiros externos para levar adiante o projeto de elaboração. Por exemplo, os parceiros podem ajudar a organizar oficinas sobre normas internacionais e nacionais do DCCLPI ou outros assuntos, dependendo das necessidades de cada comunidade interessada. Além disso, essas parcerias e apoios devem respeitar a autonomia e autodeterminação dos povos indígenas e tribais e desenvolver abordagens colaborativas, trabalhando com esses povos. Afinal, a decisão de elaborar um protocolo autônomo deve ser tomada pelo povo e é essencial que os próprios povos conduzam o processo de construção de um protocolo, pois estes são a expressão de sua autonomia e autodeterminação.

Outro passo importante na fase de planejamento é o de delinear uma metodologia para a elaboração do protocolo. Essa metodologia deverá ser desenhada primordialmente pelos povos ou com a participação ativa destes, neste caso respeitando suas organizações sociais e políticas e seus modos de construção de decisões coletivas. A experiência de elaboração do protocolo de consulta do Povo Munduruku (Brasil) pode lançar luz sobre alguns desafios desta etapa. Oliveira relata que, durante o processo de construção deste protocolo:

Muitas eram as dúvidas: quantas oficinas seriam realizadas? Seriam realizados encontros concentrados ou descentralizados em cada uma das 128 aldeias? Considerando que são aproxi-

madamente 13 mil Munduruku, quais participariam dos encontros? Apenas os caciques e as lideranças ou o povo como um todo? Embora o Projeto lidasse com limitações financeiras e burocráticas, era preciso pactuar um formato de oficinas que garantisse o protagonismo dos indígenas, o que significava respeitar absolutamente sua organização social e política. Nesse sentido, os Munduruku decidiram que as oficinas seriam realizadas em meio às suas assembleias gerais, portanto de modo concentrado, em aldeias de sua escolha, e com a participação do maior número possível de indígenas, não se restringindo aos caciques e às lideranças (2019: 117).

Nesta metodologia, faz-se também necessário traçar maneiras de se apropriar das normas internacionais e nacionais do DCCLPI. As comunidades devem engajar-se em traduções e interpretações interculturais de normas internacionais e nacionais<sup>38</sup> de consulta e consentimento que façam interface adequada com suas próprias normas internas, tradições e modos de organização. Considerando a relação entre os povos, o Estado e os terceiros interessados na consulta, esta etapa na elaboração de um protocolo pode envolver: a) identificar e esclarecer normas internas que considerem relevantes no protocolo; b) atualizar acordos internos que possam ser críticos para subseqüentes diálogos e negociações; c) se necessário, definir, criar ou inovar normas, regra, princípios e procedimentos significativos para buscar garantir um relacionamento simétrico e respeitoso antes, durante e após a consulta. Assim, os processos de tradução, interpretação, apropriação e reelaboração de normas internas, nacionais e internacionais, exigem grandes esforços teóricos e práticos.

<sup>38</sup> Dependendo do país e de seu quadro jurídico, normas estaduais e locais relativas ao DCCLPI também podem tornar-se parte deste intrincado processo de apropriação, tradução e interpretação das normas externas pelos povos indígenas e tribais.



Isto se dá, especialmente, quando as normas internacionais e as adotadas pelo Estado nacional nem sempre se correlacionam com as ontologias e cosmovisões dos povos indígenas e tribais, como as que envolvem discussões sobre significados de território, territorialidade, autodeterminação e consentimento para cada povo, dentre outras.

Ainda nesta etapa de apropriação e discussão de normas internacionais, nacionais e internas, é importante incluir o maior número possível de comunidades e pessoas, o que requer uma estratégia de comunicação interna clara e transparente. A geografia, contudo pode muitas vezes representar obstáculos significativos quando as comunidades estão organizadas por um vasto território, exigindo a coleta de fundos para a realização de reuniões e assembleias presenciais e utilizando vários meios de comunicação, tais como rádio, redes sociais e material audiovisual. Como exemplos, os protocolos do povo Kayapó-Menkragnoti e dos povos do Tucumaque e Rio Paru d'Este, ambos do Brasil, preveem a possibilidade de tomar decisões simples ou não controversas por meio da realização de reuniões entre aldeias via rádio amador. Isto porque esses povos sabem que um dos grandes desafios da implementação de Protocolos Autônomos é ter seus próprios recursos para realizar reuniões internas sem depender de recursos do Estado ou de terceiros interessados na consulta

Além disso, essa etapa envolve a participação de diferentes grupos (idosos, mulheres, jovens, estudantes, etc.), o que torna a obtenção de consenso interno mais participativa e legítima, mas também mais demorada. Quando um protocolo representa vários povos –, como os Protocolos de Consulta dos povos indígenas do Oiapoque, do Território

Wayamu e dos povos indígenas do Território do Xingu –, há ainda outros desafios no estabelecimento de processos interculturais, intersociais e interétnicos que dificultam e alongam o processo de pactuação de um protocolo comum de consulta.

### **Adoção, publicação e divulgação**

Finda a fase de elaboração de um protocolo autônomo, inaugura-se a fase de publicação e difusão deste. Nesta etapa, apoios externos podem servir à edição e publicação, em meios impresso e eletrônico, dos protocolos. Do ponto de vista interno, a impressão e distribuição dos protocolos é importante para difundir amplamente a versão final deste documento e empoderar grupos, organizações e comunidades para reivindicar a sua aplicação. Observa-se que os desafios internos não são superados quando os povos indígenas e tribais concluem a elaboração do protocolo; desse modo, o acesso a este documento é também essencial para consolidar as normas e acordos pactuados no protocolo.

Os processos internos de tradução, interpretação e apropriação de normas internacionais e nacionais, os diálogos e discussões sobre normas internas, e também as alianças e os acordos políticos evoluem e se ressignificam com o tempo. Esses processos podem se intensificar quando os povos participam de processos de consulta e consentimento, especialmente quando tais processos dizem respeito a projetos de desenvolvimento ou extrativos ou procedimentos administrativos que podem causar impactos significativos em suas vidas. Assim, “antes, durante e depois das Oficinas de



elaboração dos Protocolos, é importante que as lideranças e as associações ou organizações continuem trabalhando o tema da consulta prévia que está presente no cotidiano da comunidade” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019: 64).

Do ponto de vista externo, faz-se necessário construir estratégias para divulgar o protocolo e apresentá-lo junto ao Estado e a sociedade em geral. Apresentar os Protocolos Autônomos diante de órgãos estatais competentes pela proteção e cumprimento de direitos desses povos pode ser uma via. Complementarmente, os povos podem construir outras estratégias de difusão de seus protocolos junto a públicos especializados (como representantes de órgãos internacionais, do poder público nacional e/ou de atores privados, por exemplo) ou a públicos mais amplos. Isso pode se dar pela participação em audiências ou debates públicos. Ou ainda por meio da elaboração de materiais infográficos e audiovisuais. Enfim, as possibilidades de estratégias de difusão externa são plurais, ainda que o objetivo comum seja fazer com que o protocolo seja conhecido e reconhecido como um legítimo documento instituído por povos indígenas e tribais, dotado de juridicidade e que, portanto, deve ser respeitado e aplicado.

### **Aplicação e implementação**

O conhecimento acerca de desafios e lições dessa fase ainda é um campo aberto a ser mais bem compreendido, haja vista que a efetiva implementação dos protocolos no Brasil ainda é um processo novo. Em verdade, ainda não se tem registros de um só processo de consulta que tenha sido

finalizado a partir da aplicação de Protocolos de Consulta. Sabe-se, contudo, que os protocolos têm sido bem utilizados a fim de demandar consultas significativas e culturalmente adequadas – como exemplos o caso do povo Mundurucu (MONTAMBEAULT; SILVA; JOCA, 2019; OLIVEIRA, 2019) e dos povos indígenas do Oiapoque (LEWKOWICZ, 2020) – e que existem consultas com base em Protocolos Autônomos que estão em andamento.

Cita-se os casos relacionados aos povos Wajãpi e Juruna. A consulta ao Povo Wajãpi (CAPORRINO, 2020), realizada a partir da aplicação de seu protocolo autônomo, versa sobre impactos sociais, culturais e ambientais da implementação de ações de reforma agrária nas proximidades de sua Terra Indígena. Este processo ainda não foi concluído (JOCA, 2020a) e, não obstante as limitações impostas pela pandemia da covid-19, tem tido continuidade, tanto pela persistência dos próprios Wajãpi quanto por ações do Ministério Público Federal, que desde o início tem acompanhado o processo.<sup>39</sup> A consulta em andamento ao Povo Juruna (Yudjá), a qual deve guiar-se pelo protocolo Juruna, trata da implantação de um projeto de mineração por parte de uma empresa canadense (a Belo Sun) (GARZÓN, 2019; XINGU+, 2020a).

Menciona-se também o caso dos povos indígenas do Xingu com os quais “o Governo Federal brasileiro se comprometeu a realizar um processo de consulta sobre o plano de pavimentação da BR-242 (...) e a construção da Ferrovia de Integração do Centro Oeste (FICO)”. Para tanto, discutiu-se um plano de consulta “apresentado por lideranças dos povos indígenas do

<sup>39</sup> Esta experiência é narrada do ponto de vista dos Wajãpi no vídeo “Do Protocolo Wajãpi à Consulta Prévia” (IEPÉ, 2019a).



Xingu” em uma audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em 2019, “ocasião em que o Governo Federal reconheceu o seu dever de consultar os povos indígenas e comunidades tradicionais sobre essas obras” (JOCA, 2020a, p. 89). Houve, assim, uma decisão administrativa do Governo Federal de reconhecer o protocolo dos povos indígenas do Território do Xingu como diretriz para implementar um processo de consulta e consentimento em relação aos dois projetos de infraestrutura: a rodovia e a ferrovia. Por conseguinte, a “Primeira Etapa da Consulta Unificada sobre a BR-242 e a FICO” ocorreu em 2019 na sede da Associação Terra Indígena Xingu e o Plano de Consulta “segue em andamento” (XINGU+, 2020b). Essas experiências, contudo, mesmo incipientes, permitem vislumbrar e refletir sobre desafios e lições aprendidas na fase de aplicação e implementação de Protocolos Autônomos, conforme se elabora a seguir. Antes, porém, examinaremos a interconexão dos Protocolos de Consulta com um outro instrumento que tem sido elaborado pelos povos indígenas no Brasil em iniciativas para manter a governança de seus territórios: os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA).

### **Protocolos de Consulta e Planos de Gestão Territorial e Ambiental**

É no contexto de implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto Presidencial 7.747, de 05 de junho de 2012, que se tem registrado, no Brasil, um amplo mosaico de experiências inovadoras de governança cultural e de gestão territorial e socioambiental de terras indígenas,

materializado na elaboração e publicação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA). Ainda que se registrem planos de gestão elaborados e em implementação por parte de alguns povos indígenas antes da criação desta política, estes ganharam legitimidade e cresceram em número após sua aprovação. Tal como os Protocolos de Consulta, os PGTA são a expressão da autonomia e da autodeterminação desses povos, propondo a si mesmos e ao Estado, um instrumento de governança e gestão de seus territórios.

Ao justificarem porque elaboraram um protocolo de consulta, os povos indígenas do Oiapoque mostram o entrelaçamento entre esses diversos documentos construídos em diferentes momentos de sua trajetória de organização interna e política:

Há muito tempo respeitamos nossas regras para manter a harmonia entre nós e com quem vem de fora. Em 2009, quando decisões importantes dos povos indígenas passaram a ser ignoradas pelo governo, decidimos organizar um documento escrito com a nossa história e com as nossas prioridades para o futuro: esse foi nosso Plano de Vida.

Alguns anos depois, aprofundamos nossa discussão sobre os acordos e as formas de cuidado com nossos territórios e elaboramos nosso Programa de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA). Construímos esses documentos a partir do entendimento de todas as comunidades, dos quatro povos indígenas, sobre como queremos organizar nossas atividades dentro de nossos territórios e pensando no nosso futuro.

Da mesma forma, decidimos não nos dividir e elaborar conjuntamente um único Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque, para explicar nossas regras e garantir boas relações com o governo e com quem vem de fora. Assim, este é o terceiro documento que vem fortalecer nossa organização e planejamento coletivo (POVOS DO OIAPUQUE, 2019: 31-32).





Planos de Gestão Territorial e Ambiental, ou Planos de Vida como são conhecidos em outros países da América Latina, têm sido elaborados como um instrumento que orienta o uso dos territórios indígenas e dos recursos naturais neles existentes com o objetivo de atender às necessidades culturais, sociais e econômicas atuais destes povos e para as futuras gerações. Elaborados com essa perspectiva, são, como analisa Grupioni, “a expressão política e de autonomia de povos e comunidades que chamam para si a responsabilidade de encontrar e construir arranjos de governança territorial e de bem viver em seus territórios, garantindo qualidade de vida, permanência de ecossistemas e vivência de direitos culturais diferenciados (2020: 9).

Os planos de gestão territorial e ambiental elaborados nos últimos anos reúnem um conjunto de ações e atividades organizadas em objetivos visando a gestão e a governança socioambiental das Terras Indígenas. São o resultado de compromissos coletivos, pactuados pelas próprias comunidades que assumem o protagonismo de definir prioridades de ações que serão desenvolvidas em seus territórios, visando melhorar sua qualidade de vida e sustentabilidade ambiental a partir de diagnósticos, levantamentos e mapeamentos ecológicos, socioambientais, socioeconômicos e culturais. Tal como os Protocolos de Consulta, os PGTA têm sido elaborados em encontros, oficinas, discussões comunitárias e assembleias, envolvendo diferentes etapas e procedimentos. Uma vez finalizados, são propostos ao governo e para outros atores não governamentais, como um instrumento em que tornam públicas estratégias de gestão sustentável e de governança socioambiental de seus territórios. Além de se constituírem em instrumentos de planejamento e governança internos, configuram-se como instrumentos de diá-

logo intercultural com o governo, parceiros e atores do entorno de seus territórios, criando demandas explícitas para as políticas públicas ambientais e indígenas. Ao se constituírem dessa maneira, “os PGTA responsabilizam órgãos e políticas públicas, criando balizas que restringem propostas exógenas, dissociadas das lógicas e necessidades indígenas, ou formuladas sem diálogo e consulta com aqueles que serão por elas afetadas” (GRUPIONI, 2020: 10).

Da mesma maneira que os Protocolos de Consulta, os PGTA apresentam acordos coletivos sobre como administrar seu território com base em seus valores culturais e organizações sociais, e têm se mostrado como uma resposta efetiva por parte dos povos indígenas às diversas pressões e ameaças que cada vez mais eles vêm enfrentando em seus territórios e na interação contínua com segmentos da sociedade envolvente. Como nos mostra Gavazzi, os PGTA são ferramentas para o bem viver nas Terras Indígenas:

Os Planos de Gestão constituem ferramentas importantes que vêm subsidiando a proteção, o controle territorial e garantindo a sustentabilidade social e ambiental das populações nativas que vivem em diversas Terras Indígenas (...) Esses planos são compromissos que as próprias comunidades estabelecem como ações prioritárias a serem desenvolvidas nas suas terras, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida, respeitando a cultura e a especificidade de cada povo (...) os Planos de Gestão são acordos coletivos do uso da terra e dos recursos naturais e agroflorestais: não apenas planejam e orientam as atividades dos projetos de desenvolvimento comunitário, como também articulam “políticas públicas direcionadas às terras e aos povos indígenas, auxiliando o governo e as organizações civis na identificação de demandas ambientais e socioeconômicas e na organização do suporte técnico e financeiros necessários para resolvê-las” (SEMA, GIZ, 2011) (GAVAZZI, 2020: 23).



Os Planos de Gestão, assim como os Protocolos de Consulta, operam como instrumento político e de planejamento que articula a visão particular que um povo indígena tem de sua própria história e identidade coletiva, mobilizando processos internos de reflexão coletiva sobre o passado, presente e futuro e sobre a capacidade comunitária de responder aos desafios colocados pela interação contínua com segmentos da sociedade nacional e com representantes do Estado. Nesse sentido, Protocolos de Consulta e PGTA emergem como ferramentas complementares, organizando possibilidades concretas de diálogo efetivo dos povos indígenas com o Estado. Em última instância, PGTA e Protocolos de Consulta podem ser interpretados como ferramentas complementares de governança de base cultural que almejam salvaguardar os territórios indígenas.

A interconexão entre esses dois instrumentos é explicada em alguns dos protocolos aqui analisados. Os povos das Terras Indígenas Parque do Tumucumaque e Paru D'Este enfatizam essa conexão:

Temos um único Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) para as duas regiões, as duas Terras Indígenas e todos os povos. Entendemos que não adianta olhar e proteger só um pedaço. Nosso PGTA fala sobre como viver bem dentro da terra demarcada, hoje e no futuro, conforme nossos planos. Por isso, entendemos que o nosso Protocolo Autônomo de Consulta e Consentimento dos povos indígenas do Tumucumaque e Rio Paru D'Este deve sempre andar junto com nosso PGTA. O governo precisa respeitar nossos planos de futuro” (POVOS DO TUMUCUMAQUE E PARU D'ESTE, 2020: 10).

Também os povos Jaminawa e Manxineru, do Acre, evidenciam em seu protocolo como entendem a operacionalidade destes dois documentos:

Em 2007 elaboramos nosso Plano de Gestão Territorial e Ambiental da Terra Indígena Momoate e o atualizamos em 2016. A ideia que temos de plano é que ele é pensamento, o que nós queremos realizar dentro da Terra Indígena. Já a palavra gestão é a forma como vamos trabalhar com todos os recursos naturais que existem (...) O nosso Plano de Gestão é uma forma também de a gente falar para os governos. Se eles têm projeto, precisam fazer as atividades de acordo com o nosso Plano de Gestão, com aquilo que definimos que é prioridade, e não trazer de outra forma. O protocolo de consulta é outro pensamento. É um diálogo que a gente vai fazer com os governos (...). Se existe o Plano de Gestão da terra e se alguém vier querendo afetar nosso plano, nós já vamos ter o Protocolo de Consulta que vai nos defender. Os dois são acordos que construímos internamente e de forma coletiva (POVOS JAMINAWA E MANXINERU, 2018: 19)

No mosaico de experiências de elaboração de planos de gestão e de Protocolos de Consulta notamos que vários foram elaborados em momentos e contextos distintos, outros, mais recentemente, têm sido construídos de forma concomitante, num esforço de fortalecimento de estruturas internas de governança. Esse foi o caminho trilhado pelos povos do Território Indígena do Xingu, conforme registram em seu protocolo:

Nosso Plano de Gestão estipulou, também, uma estrutura de Governança Interna dos Povos do TIX, instância de diálogo interétnico que tem o objetivo de monitorar a aplicação das diretrizes definidas no Plano. A Governança Interna do TIX promove o encontro das lideranças indígenas de todas as etnias do nosso território para criar consensos legítimos em torno de temas complicados. A Governança serve, também, para que os governantes possam fazer consultas adequadas aos nossos povos sobre os assuntos que nos interessam garantindo a participação de todos os povos do território (POVOS DO XINGU, 2017: 14).



Enquanto os Planos de Gestão reúnem e tornam públicos conjuntos de acordos coletivos e de prioridades comunitárias estabelecidas, visibilizando estratégias de monitoramento e vigilância territorial, de recuperação ambiental de áreas degradadas, de manejo de recursos da agrobiodiversidade, de atividades econômicas sustentáveis, “registrando e informando, inclusive para o Estado, quais os acordos internos firmados para garantir a qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental”, reforçando a governança interna dos territórios indígenas e as propostas de gestão territorial em andamento, os Protocolos de Consulta se direcionam para a

(...) possibilidade de propostas governamentais que tenham potencial de impactar seus territórios e, portanto, as propostas de gestão territorial pactuadas, como obras de infraestrutura e aproveitamento de recursos naturais, dentro ou no entorno de terras indígenas. Ao fazerem emergir consensos quanto ao modo e quem toma decisões em nome de determinado povo e comunidade, permitem que os povos fortaleçam seus modelos internos de governança. Permitem, também, discutir, à luz dos próprios PGTA, a viabilidade de empreendimentos e encaminhar questões relativas à efetividade e pertinência de medidas de mitigação e compensação (GRUPIONI, 2017: 84-84).

Protocolos de consulta e planos de gestão têm potencial e intenção de assegurar a governança dos territórios tradicionais pelas próprias comunidades indígenas, garantindo ecossistemas saudáveis com prestação de serviços ecossistêmicos, qualidade de vida e respeito a direitos culturais de coletivos que insistem na manutenção de suas diferenças e especificidades culturais e no direito de governar suas terras de acordo com seus próprios valores culturais para as gerações atuais e futuras e em diálogo com governos e políticas públicas. Nesse sentido, escreveram os Hexkaryana em seu

protocolo: “(...) para nós é fundamental que os governos e os Karaiwa saibam que a nossa cultura é muito importante e que a floresta é nossa vida (...) por isso cuidamos do nosso território” (POVOS DO WAYAMU, 2020: 87).

## Desafios e lições aprendidas

O primeiro desafio crítico que merece destaque é a necessidade de os Estados e de terceiros reconhecerem e respeitarem os Protocolos Autônomos. Sua simples publicação não garante o reconhecimento, compreensão e respeito dos protocolos por atores externos ou pela sociedade em geral. É necessário envolver os governos e terceiros para que se questionem sobre a existência desses protocolos e a fim de entender seu conteúdo em permanente diálogo com os povos indígenas e tribais. Alguns desses documentos incluem a menção explícita da necessidade de o Estado e de terceiros procurarem entender e respeitar os protocolos, como no exemplo seguinte:

Os órgãos do governo têm que seguir as leis e cumprir suas obrigações: consultar sobre todas as decisões que afetam os direitos dos povos indígenas, ajudar a fortalecer nossa cultura, respeitar as diferenças do jeito de viver dos povos indígenas, ajudar a conservar o meio ambiente e nos respeitar como povos com autonomia para decidir sobre nosso próprio futuro (...) Nós Wajãpi estamos fazendo reivindicações que estão dentro dos direitos dos povos indígenas, por isso os órgãos do governo têm que respeitar esse nosso documento (grifos no original) (POVO WAJÃPI, 2014:32-33).

A aplicabilidade e a juridicidade dos Protocolos Autônomos, ou seja, a obrigação do Estado de realizar consultas



com cada povo com base em seus protocolos orais ou escritos, estão relacionadas ao quadro jurídico de cada Estado. Nesse sentido, do ponto de vista jurídico, o reconhecimento dos e o respeito aos protocolos por parte dos Estados nacionais pode ser mais ou menos consolidado, dependendo se o Estado adotou ou não a Convenção 169, ou se apoia o sistema de implementação interna da DNUDPI, ou ainda se possui um quadro jurídico interno favorável à implementação do DCCLPI e ao reconhecimento da autodeterminação dos povos.<sup>40</sup> No caso do Brasil, os Protocolos de Consulta têm sido reconhecidos principalmente pelo Judiciário, que admite a necessidade de aplicar protocolos para certificar a validade de processos de consulta livres, prévios, informados e de boa-fé<sup>41</sup>. Em menor grau, mas explicitamente, o governo do Brasil também já reconheceu e aplicou alguns Protocolos de Consulta existentes, como nos casos das consultas ao povo Wajãpi e aos povos indígenas do Xingu anteriormente citados.

Ao terem suas aplicabilidade e juridicidade reconhecidas, os protocolos precisam também ser compreendidos e interpretados pelo Estado e terceiros interessados de modo contextual, atentando-se para as tradições culturais, sociais, jurídicas e políticas de cada povo. Por exemplo, os povos podem ter compreensões do significado de tempo e de períodos temporais ligados a condições como o início ou o fim de uma estação climática, a realização de rituais culturais ou

atividades produtivas, entre outros. Nesse sentido, muitos protocolos estabelecem regras sobre a gestão do tempo para o processo de consulta e consentimento com base em compreensões as quais nem sempre coincidem com o conceito de tempo (e de prazos) do Estado ou de terceiros. Afinal, conciliar os tempos entre as necessidades do Estado ou de terceiros e respeitar as regras culturais e os ritmos de diálogo dos povos indígenas e tribais é um dos grandes desafios da implementação dos protocolos (JOCA, 2020a).

Os Estados e seus agentes devem fazer todos os esforços para compreender e interpretar os protocolos no contexto das tradições orais de cada povo, incluindo os princípios legais e políticos nelas estabelecidos, haja vista que muitos povos mantêm normas e conhecimentos e os transmitem às gerações futuras por suas tradições orais, frequentemente expressas por meio de narrativas, histórias e canções.

A implementação efetiva de protocolos envolve o compromisso de seguir integralmente os processos de consulta e consentimento determinados por cada um desses documentos. Os Estados devem ser diligentes na implementação do DCCLPI, observando as particularidades dos protocolos, disponibilizando os recursos e o tempo necessários e prestando atenção aos processos e fluxogramas para a tomada de decisões legislativas e administrativas. Os Estados também devem respeitar horários, prazos e datas estabelecidos nos protocolos e nos Planos de Consulta negociados com os povos indígenas ou tribais.

Um dos principais desafios da implementação dos Protocolos de Consulta está relacionado aos recursos necessários para implementar o processo de consulta e consenti-

<sup>40</sup> Para acessar análises sobre como os protocolos têm sido reconhecidos por e aplicados em Estados latino-americanos, ver: ABARCA, 2020; DOYLE; WHITMORE; TUGENDHAT, 2019; HERNÁNDEZ, 2020. Sobre o Canadá: BORROWS, 2018; LECLAIR; PAPIILLON; FORGET, 2019; YELLOWHEAD INSTITUTE, 2019; LIGHTFOOT, 2020.

<sup>41</sup> Como nos exemplos acima mencionados relativos aos protocolos Juruna, Manoki e Mura.



mento. Muitos protocolos afirmam que os Estados interessados e terceiros devem fornecer esses recursos. Também é necessário, entretanto, fornecer meios para que os povos se preparem internamente para participar desse processo, tendo independência e autonomia.

Finalmente, é necessário destacar o desafio relacionado ao respeito a decisões expressas pelos povos ao final de um processo de consulta. De fato, a possibilidade de se chegar a acordos vinculantes entre os povos, o Estados e eventuais terceiros interessados é primordial na efetivação do DCCLPI. A falta de coerência nesses acordos, ou a falta de mecanismos de monitoramento e adaptação destes, ou ainda a falta de respeito a esses acordos e a quebra de promessas previamente realizadas pelo Estado aos povos, tudo isso pode acabar frustrando e judicializando o processo de consulta, criando mais atrasos e incertezas para todas as partes.

Mesmo após a conclusão de um processo de consulta e consentimento, outros desafios surgem se o projeto proposto tiver que ser executado. Os povos precisam monitorar a implementação deste projeto e seus possíveis impactos ambientais, sociais e culturais, e supervisionar a implementação de acordos relativos a acomodações, mitigação ou compensações por riscos e impactos potenciais relacionados ao projeto, incluindo acordos de compartilhamento de benefícios, se aplicável. Nesse sentido, os Dshkan Ziibiing (Canadá), em seu protocolo, declaram:

(...) esperamos poder determinar quando precisamos continuar a consulta durante todo o decurso de um projeto, ou mesmo depois – por exemplo, se os efeitos da desativação ou cumulativos causarem preocupações contínuas ou adicionais relativas a terras, ar, águas, saúde e bem-estar. Mudanças do

governo ou do proponente em relação a um projeto, como o cronograma, a concepção ou a implementação não são assuntos unilaterais. Esperamos que continuemos a relação de consulta por tais reconfigurações. Além disso, a consulta pode precisar continuar em conjunto com o desenvolvimento de quaisquer procedimentos de cogestão (CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION, 2016: 17 e 18).

Diante de novos contextos jurídicos, políticos e sociais, os povos que já elaboraram um protocolo autônomo podem sentir a necessidade de rever e atualizar seu protocolo ou mesmo elaborar um novo. Além disso, novos processos de consulta e mudanças na política e legislação estatal nacional exigem novos ciclos de reelaboração e, portanto, desafios adicionais. Articulado com esses desafios, emergem aprendizagens na busca pela efetiva aplicação e implementação dos Protocolos Autônomos no Brasil como meio para garantir a realização do DCCLPI.

Alguns aprendizados podem contribuir para o avanço do direito fundamental de participação efetiva dos povos nas decisões que os afetam diretamente por meio de seus próprios Protocolos Autônomos. Entre essas lições aprendidas, destacam-se:

1. A elaboração e a publicação de protocolos são uma manifestação legítima do direito de autodeterminação dos povos indígenas e tribais estabelecido na Convenção 169 e na DNUDPI; portanto, os protocolos contribuem para a efetivação do direito fundamental desses povos de participar no processo de tomada de decisões sobre medidas que os afetam diretamente.
2. A elaboração de um protocolo é decisão exclusiva dos povos indígenas e tribais. Nem os Estados nem terceiros in-



interessados devem participar diretamente na sua preparação e publicação.

3. O processo de elaboração de protocolos por parte dos povos indígenas e tribais é uma oportunidade de divulgação e apropriação de seus direitos humanos e fundamentais reconhecidos em instrumentos internacionais, os quais nem sempre são conhecidos por todos os povos.

4. As regras de organização social e representação política dos povos raramente mudam dependendo do interlocutor de um processo de consulta; portanto, os protocolos se aplicam de forma semelhante tanto para os Estados como para terceiros. Por esta razão, os protocolos têm sido dirigidos e utilizados com sucesso tanto na relação desses povos com agentes do Estado, como com empresas, organizações da sociedade civil, universidades, organizações religiosas, entre outros.

5. Os protocolos provaram ser uma forma eficaz de comunicar as regras de organização social e representação política de cada povo indígena ou tribal ao Estado e a terceiros. As regras descritas nos protocolos são necessárias para desenvolver processos de consulta livres, prévios, informados e de boa-fé.

6. Uma vez preparado e publicado o protocolo de um povo indígena ou tribal, os processos de consulta promovidos pelos Estados ou por terceiros devem aplicar as regras e procedimentos do protocolo. Não é possível realizar consultas válidas sem respeitar o protocolo. A ignorância do protocolo frustra o diálogo de boa-fé e promove conflitos desnecessários.

7. Os protocolos são apenas instrumentos que coletam, organizam e publicam – em suma, sistematizam – as regras de organização social e representação política que existiam

desde antes do processo de elaboração desse documento. Excepcionalmente, durante o processo de elaboração do protocolo, algumas regras são atualizadas ou renegociadas entre membros de povos indígenas ou tribais. Na maioria dos casos, entretanto, o protocolo é limitado a uma compilação das regras previamente existentes as quais são explicadas e publicizadas pelos povos com o objetivo de orientar o diálogo com o Estado ou com terceiro.

8. Os protocolos são um conjunto de princípios e diretrizes que visam facilitar e orientar, em geral, o diálogo entre o Estado, terceiros e povos indígenas ou tribais, sem adentrar em detalhes concretos ou particulares. Entre as lições aprendidas durante a implementação dos protocolos, portanto, identificou-se que, para sua aplicação em casos específicos, é necessário desenvolver acordos complementares que detalhem elementos da consulta, tais como prazos, locais, representantes, etc. relacionados e adaptados às circunstâncias de uma consulta específica. Assim, os “Planos de Consulta” ou “Pré-Consultas” emergem como instrumentos complementares para a implementação de protocolos, mas desenvolvidos especificamente para cada caso.

9. Os “Planos de Consulta” ou “Pré-Consulta” contribuem com a flexibilidade dos Protocolos de Consulta para sua implementação e adaptação a diferentes circunstâncias e contextos. Cada Plano de Consulta é preparado ou negociado entre os povos, o Estado e, em sendo o caso, terceiros interessados com base no protocolo e com o único propósito de definir os detalhes do processo específico para cada caso.

A efetiva aplicação dos protocolos tem enfrentado problemáticas relacionadas à plena implementação do DCCLPI no Brasil. Nos próximos dois capítulos, trataremos desse as-

sunto com relação à pressão política para a regulamentação do direito à consulta e a aplicação desse direito e dos Protocolos Autônomos no processo de Licenciamento Ambiental de empreendimentos e atividades que impactam territórios e direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.





## Regulamentação da consulta prévia e os Protocolos Autônomos no Brasil

O reconhecimento e a aplicação efetiva dos Protocolos de Consulta e consentimento no Brasil vêm alcançando, desde que o primeiro protocolo autônomo veio a público em 2014, níveis cada vez mais amplos, perpassando diferentes governos e conjunturas políticas. Na demanda pela institucionalização do direito à consulta prévia e da obrigação do Estado em executá-la, incorporando-a como procedimento e dever em suas práticas estatais, os Protocolos de Consulta têm demonstrado seu potencial em fazer avançar a efetivação desse direito, de modo adequado aos padrões internacionais de direitos humanos. Consta-se, contudo, que a aplicação dos protocolos em situações concretas enfrenta obstáculos e desafios que se relacionam diretamente à efetivação do próprio direito à consulta e ao consentimento (Cf. JOCA, 2020a). No Brasil, tais desafios jurídico-políticos se relacionam:

- a) Ao contínuo desrespeito à consulta prévia e a direitos humanos, socioambientais e territoriais de povos indígenas, quilombolas e tradicionais por parte do Estado brasileiro.
- b) Às relações assimétricas de poder político-jurídico entre o Estado (em seus diferentes níveis local, estadual e nacional, nos diversos poderes e esferas de competência) e os povos, desrespeitando a autodeterminação desses povos.
- c) À fraca institucionalização do direito à consulta e ao consentimento no aparato estatal brasileiro, bem como o "desconhecimento" de mecanismos reais de consulta por parte de órgãos estatais os quais costumam considerar espaços inadequados como reuniões de consulta; por exemplo, por vezes esses órgãos declaram que audiências públicas em processos de Licenciamento Ambiental funcionaram como reuniões de consulta.





processos de Licenciamento Ambiental funcionaram como reuniões de consulta.

d) À afirmação de realização de consultas por parte do Estado as quais, em verdade, desrespeitam padrões internacionais de direitos humanos relacionadas à consulta prévia, livre, informada, significativa e de boa-fé; por exemplo, ao convocar reuniões informais junto a membros dos povos os quais não são coletivamente reconhecidos como seus representantes legítimos e declarar que os povos teriam sido consultados e concordariam com a proposta apresentada; dentre outras (Cf. JOCA, 2020b).

Esses desafios somam-se a outros obstáculos e questionamentos relacionados à necessidade de regulamentação da consulta prévia e à aplicação dos protocolos diante de processos de Licenciamento Ambiental. Na sequência, discutiremos esses dois assuntos.

### **Protocolos Autônomos como alternativa à regulamentação da consulta prévia**

Ao longo das duas últimas décadas, Estados que ratificaram a Convenção 169 foram denunciados por não cumprirem o dever e a obrigação de consultar os povos indígenas e tribais em atos administrativos e legislativos que afetem suas vidas e territórios. Em resposta às recomendações do Comitê de Especialistas da OIT para que os Estados observassem a Convenção 169 e cumprissem seu dever, os Estados alegaram a ausência de regulamentação da consulta e algumas iniciativas, seja via Poder Legislativo ou Executivo, ocorreram em diversos países da América Latina.

Algumas tentativas de regulamentação geral dos processos de consulta prévia, como a do Brasil, foram frustradas e sustadas por manifestações de repúdio dos próprios povos, por meio de suas organizações representativas nacionalmente que se retiraram do processo. Em outros países em que a regulamentação se concretizou, questionamentos sobre a inconstitucionalidade das normas foram levantadas, como nos casos do Peru e Colômbia. No Peru, em 2011, o Congresso da República aprovou a “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originários, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Ley No 29785”, publicada em 07 de setembro de 2011, junto com seu regulamento (Decreto Supremo n. 001-2012-MC del 3 de abril de 2012). “O texto aprovado foi objeto de duras críticas pelo movimento indígena, principalmente por tratar como povos indígenas os descendentes “diretos” e que conservam “todos” os elementos culturais. Outra crítica apontada é não incluir o consentimento livre, prévio e informado” (SILVA, 2017: 237). Mesmo com todas as críticas e alvo de denúncias de inconstitucionalidade, a regulamentação peruana foi considerada como modelo pelo Grupo de Trabalho Interministerial que viria a discutir e propor a regulamentação da consulta prévia no Brasil.

### **Antecedentes e a tentativa frustrada de uma regulamentação geral de consulta prévia no Brasil**

Em agosto de 2008, foram protocoladas três comunicações à OIT, por parte dos povos indígenas, comunidades negras rurais quilombolas do Brasil, juntamente com a Central Única dos Trabalhadores (CUT, 2008) ao Comitê de Especialistas da OIT.



listas na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, denunciando as sistemáticas violações ao direito à consulta prévia e o descumprimento da Convenção 169.

A Comunicação Indígena (APOINME et al., 2008), assinada pela Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), pelo Conselho Indígena de Roraima (CIR), pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e pelo Warã Instituto Indígena Brasileiro, denunciou o descumprimento sistemático do direito à consulta, ao destacar cinco casos paradigmáticos: I) Hidrelétrica de Belo Monte; II) Travessão do Rio São Francisco; III) Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Hidrelétrica da Cachoeira de Tamanduá, no Rio Contigo); IV) Terra Indígena Guarani-Kaiowá; V) Mineração na Terra do Povo Indígena Cinta Larga. Também relatou sobre medidas legislativas sem consulta aos povos indígenas: Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215; Código da Mineração (dispondo sobre a mineração em terras indígenas); PEC 71; Projeto de Lei (PL) do Estatuto dos Povos Indígenas; PL Infanticídio Indígena.

A Comunicação Quilombola (CONAQ, 2008), assinada por dez organizações quilombolas, dispôs sobre a inexistência de mecanismo permanente de consulta e denunciou a aprovação de medidas legislativas e administrativas sem consulta: I) Concessão de licença ambiental pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente para as obras de duplicação da Rodovia BR-191, executada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) em 2004, afetando a comunidade quilombola de Morro Alto, Rio Grande do Sul; II) Construção da Hidrelétrica de Irapé, entre os anos de 2004 e 2006, que provocou a remoção da comunidade quilombola de Porto Co-

rís, em Minas Gerais; III) Concessão de licença ambiental pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente para a construção do gasoduto Cacimbas-Catu (Gasoduto Sudeste-Nordeste) afetando diversas comunidades quilombolas; IV) Transposição do Rio São Francisco, que afetará área onde vivem 153 comunidades quilombolas; V) Concessão florestal, para exploração da Floresta Nacional Saracá Taquera aberta, em julho de 2008, pelo Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente em território onde vivem 12 comunidades quilombolas, no Estado do Pará. Entre as 10 recomendações dispostas pela Comunicação Quilombola, destacamos:

(c) Que o Estado brasileiro aplique plenamente os artigos 6 e 15 da Convenção 169 da OIT, estabelecendo um mecanismo permanente de consulta aos povos interessados a ser utilizado todas as vezes que se prevejam medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los e antes de autorizar qualquer programa de exploração dos recursos naturais existentes em suas terras ou que venham a afetar seus direitos econômicos, sociais e culturais. Esse mecanismo permanente de consulta deve ser estabelecido de acordo com as perspectivas do próprio povo quilombola no que se refere à "participação efetiva" e "consenso prévio e informado" (CONAQ, 2008: 12).

Em abril de 2011, o Brasil foi incluído em lista provisória de casos cuja análise ocorreria na Comissão de Aplicação de Normas da 100ª Conferência Internacional do Trabalho, prevista para ocorrer em julho de 2011. A lista preliminar continha 44 casos, dos quais 5 seriam escolhidos (SILVA, 2007). A inclusão do Brasil na lista preliminar referia-se a uma reclamação, apresentada em 2008, pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outras entidades sindicais brasileiras, relativa a não inclusão de quilombolas nos relatórios apresentados pelo Brasil perante a OIT e à inexistência da



regulamentação da consulta prévia (ALBUQUERQUE, 2012). Ainda em maio de 2011, fechou-se acordo entre o governo brasileiro e representantes da CUT que permitiu a retirada temporária da denúncia contra o Brasil. Contribuiu para o acordo o fato de o Brasil ter reconhecido explicitamente os quilombolas como sujeitos de direito da Convenção 169, em relatório regular de aplicação do instrumento entregue em junho de 2011. Outro fator fundamental para a suspensão do processo foi o compromisso de o Governo iniciar a discussão sobre o processo de regulamentação da consulta prévia.

Desde então, a questão da regulamentação do direito e do dever à consulta prévia estão em pauta no Brasil. O debate sobre a sua conveniência dessa regulamentação tem sido marcado por diferentes posições, conforme analisa Grupioni:

O processo de regulamentação do direito/dever à consulta prévia, por meio de uma normatização nacional, no Brasil, tem sido marcado por duas posições distintas: de um lado, aqueles que se manifestam pela não regulamentação, na medida em que a norma da consulta teria aplicação direta, prescindindo de regulamentação, já que estaria em vigência desde que a Convenção se tornou lei nacional, sendo autoaplicável e vigorando de forma plena; de outro lado, aqueles que se posicionam a favor de uma normatização nacional, que o princípio precisa ser regulamentado, no sentido de se discutir e estabelecer regras para a efetividade do mecanismo de consulta. Reforça o movimento contrário à regulamentação, o fato de que em alguns países da América Latina que construíram leis, decretos e normas para o estabelecimento de regras de consulta, que tais experiências acabaram por limitar o conteúdo do direito, em vez de indicar caminhos de como ele deveria ser implementado. Por sua vez, o movimento a favor da regulamentação avalia que normas nacionais imputariam um procedimento comum ao governo, reafirmando o direito e impondo orientações aos seus diferentes órgãos. Reforça essa

posição algumas manifestações do Poder Judiciário de que a inexistência de procedimentos explicitados impede a obrigatoriedade da consulta, pela falta de parâmetros estabelecidos (2020: 137-138).

O Poder Executivo iniciou, em 2012, um processo para regulamentar a Convenção 169 para medidas administrativas. Foi formado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído pela Portaria n. 35/2012 com a finalidade de “estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação” da consulta, sob coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, com participação de membros da Casa Civil da Presidência da República e de inúmeros ministérios, órgãos e autarquias federais, mas sem representação dos sujeitos de direito<sup>42</sup>.

A proposta anunciada por este GTI era elaborar uma regulamentação que respondesse a quatro questões principais: Quem são os sujeitos de direito? Quais são os princípios da consulta? Quais são os procedimentos para a realização das consultas? Quais são os resultados? O GTI tinha uma proposta de agenda para seminários durante os anos de 2012 e 2013 e anunciou que seu principal método de trabalho seria o “diálogo permanente e qualificado com a sociedade civil, povos indígenas, comunidades quilom-

<sup>42</sup> Também compunham o GTI representantes do Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Transportes, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Defesa, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Fundação Cultural Palmares, Advocacia-Geral da União, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).



bolas e povos e comunidades tradicionais”. Instituiu-se um comitê facilitador responsável pelos seminários e pela sistematização de diálogos regionais. Inicialmente previa-se a participação da Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). Foi dado seguimento, contudo, à agenda de seminários regionais somente com povos indígenas e comunidades quilombolas, ficando afastado do processo de “consulta da consulta” os demais povos e comunidades tradicionais. Um seminário internacional foi organizado no início desse processo para o qual foram convidados representantes de organizações indígenas, quilombolas e organizações parceiras, além do então relator especial para os povos indígenas da ONU, James Anaya.

Logo no início dos trabalhos, o GTI se viu diante de um impasse, com a publicação da Portaria nº. 303 da Advocacia Geral da União (AGU), em 16 julho de 2012, que tornava referência para os advogados da União as condicionantes do julgamento, no Supremo Tribunal Federal (STF), da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e estabelecia limites à própria consulta. O ato normativo contrariava preceitos da Convenção 169, ao flexibilizar o direito de consulta aos povos indígenas. A Portaria nº. 303 da AGU comprometeu politicamente o debate sobre a regulamentação, ao trazer questionamentos quanto à importância da participação indígena em processos que lhes dizem respeito e prejudicou a relação de confiança e a boa-fé presentes até então. Por meio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o movimento indígena exigiu que a Portaria nº. 303 fosse revogada, caso contrário, não continuaria a participar do processo de consulta sobre a regulamentação:

Reafirmamos nosso posicionamento de não discutir a regulamentação da Convenção 169 da OIT enquanto o Governo Federal não revogar definitivamente a Portaria 303 da AGU – que atenta contra a referida convenção – e conclamamos as organizações não governamentais, movimentos sociais e toda a sociedade civil que nos apoiem nessa decisão (APIB, 2013)<sup>43</sup>.

Como não foi atendido pelo governo, o movimento indígena se retirou do processo e os canais de diálogo que estavam sendo construídos permaneceram obstruídos (SILVA, 2017; GRUPIONI, 2020; YAMADA, 2017).

Já os representantes das comunidades quilombolas seguiram no processo de discussões sobre a regulamentação da consulta com o lema “nenhum direito a menos”. Grupioni esclarece que “uma proposta de regulamentação específica para os quilombolas chegou a ser construída no âmbito do GTI, mas não foi levada adiante, e nem obteve aval dos interessados, pois retrocedia em vários parâmetros internacionais, como fixar prazos determinados para o processo de consulta ou conferir discricionariedade a administração quanto cumprir ou não os acordos estabelecidos” (2020: 141).

Os representantes quilombolas também denunciaram que as reuniões chamadas pelo governo tiveram apenas caráter informativo, e não consideraram que houve tempo suficiente e informação adequada para sua livre manifestação quanto à proposta, rechaçando que o processo de regulamentação não se aproximou do que seria um caso concreto e correto de consulta.

Em 04 de maio de 2013, as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira, São Paulo, lançaram uma carta de

<sup>43</sup> Carta pública da APIB sobre a regulamentação dos procedimentos do direito de consulta assegurado pela Convenção 169 da OIT (Brasília – DF, 26 de julho de 2013). Disponível em: [http://www.consultaprevia.org/files/biblioteca/fi\\_name\\_archivo.166.pdf](http://www.consultaprevia.org/files/biblioteca/fi_name_archivo.166.pdf)



repúdio à metodologia do “seminário informativo e consultivo” conduzido pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

(...) as comunidades quilombolas paulistas, reunidas em Registro nos dias 03 e 04 de maio de 2013, vêm por meio deste documento manifestar que não concordam com o modelo de consulta apresentado no Seminário (...) Que o modelo de consulta pretendida por este Seminário não foi conduzido de forma legítima, pois as comunidades não foram previamente informadas sobre o teor do evento. Nesse sentido, afirmamos que consideramos este Seminário um evento informativo e não consultivo, tal como foi conduzido pelos organizadores (...) O processo de consulta tem que garantir a participação das comunidades, envolver o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública e as associações das comunidades através de uma assembleia geral. Não se pode consultar apenas alguns membros da comunidade (...) Que as consultas realizadas nas comunidades sigam o princípio do consentimento livre prévio informado, e disponibilizem acompanhamento de assessoria jurídica e técnica às comunidades sobre os processos que forem foco da consulta (...) Que fique claro que o direito de consulta prévia não é uma audiência pública. É necessário que o Estado realize a consulta através de um procedimento que possibilite ampla participação e respeite o tempo de cada comunidade para que ela realmente forme uma opinião sobre o tema (...) Que o governo trate a questão da regulamentação com transparência e compromisso político com as comunidades quilombolas, e que situações como esta, de seminários de caráter informativo, não sejam tratadas pelos órgãos de governo como processo consultivo (grifos nossos) (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Em nota pública, a organização Conectas Direitos Humanos manifestou, em 2013, preocupação com os desdobramentos do processo de regulamentação da Convenção 169 no Brasil, evidenciando distorções na aplicação das disposi-

ções da própria Convenção e o distanciamento da proposta do governo aos padrões internacionalmente estabelecidos a respeito da forma, do escopo e dos objetivos do instituto da consulta prévia. O segundo aspecto preocupante do processo de regulamentação era o risco de retrocesso que tal medida poderia acarretar aos direitos internacionalmente reconhecidos dos povos indígenas e tradicionais. “A Secretaria-Geral da Presidência tem divulgado em público, por meio de apresentações realizadas nos últimos meses, que a regulamentação da Convenção 169 interpretará o direito à Consulta Prévia excluindo a possibilidade de “veto” de obras, incluso quando possam afetá-los diretamente” (CONNECTAS, 2013).

No primeiro semestre de 2014, o GTI encerrou seus trabalhos com sugestões de encaminhamentos em relação ao debate dos termos da Convenção 169, apresentando os contornos gerais para um aprofundamento normativo do texto da regulamentação no nível ministerial e prestando informação de suas atividades. Uma minuta de Portaria Interministerial foi encaminhada internamente no governo e apresentada, em novembro de 2014, em reunião com representantes da direção nacional da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), que, por sua vez, não deu seu aval à proposta governamental.

Após dois anos de trabalho, o grupo criado pelo Governo Federal não foi capaz de construir consensos internos ao governo, nem envolver adequadamente os sujeitos de direito interessados, garantindo-lhes respeito e autonomia, e concluiu seus trabalhos sem atingir seu objetivo. Ficou patente que era impossível avançar com uma proposta de regulamentação da consulta que não fosse adequadamente



consultada com os sujeitos de direito.

Em reunião de encerramento do Grupo de Trabalho Interministerial para regulamentação, em 04 de fevereiro de 2014, Paulo Maldos, da Secretaria Nacional de Articulação Social, alertou para a possibilidade de reedição da Portaria nº. 303 da AGU como ponto de tensionamento com o movimento indígena. A representante da Funai à época, Érika Yamada, alertou para a necessidade de debater com os indígenas a proposta da regulamentação para depois encaminhar aos ministros, pois não seria possível publicar uma minuta sem a discussão e participação indígena. “Foi apontado para o fato de que parte do direito em pauta permanecia como obstáculo, pois há a questão do Congresso Nacional e de medidas legislativas que afetam povos indígenas e que deveriam ser alvo de consultas, mas permanece a questão e ela precisa ser enfrentada” (SNAS; SNAS/SG/PR, 2014).

Com relação aos indígenas, a Funai defendeu a importância dos povos indígenas discutirem protocolos internos às suas comunidades, que seriam pontos de partida para um regramento geral de procedimentos de consulta. Nas reuniões de encerramento dos trabalhos do GTI, foi feita referência à experiência bastante interessante, mas à época, ainda singular, do povo Wajãpi, que havia lançado o primeiro protocolo de consulta.

No Congresso Nacional, marcado a cada nova legislatura pela maior presença e poder da bancada ruralista e do agronegócio a qual tem realizado proposições legislativas contrárias a direitos constitucionais relacionados a povos indígenas, comunidades tradicionais e áreas ambientalmente protegidas, registram-se flertes com a ideia de denunciar a Convenção 169, desobrigando o país dos seus compro-

missos internacionais com o direito à consulta. Em 2014, o deputado federal Paulo Cesar Quartiero apresentou projeto de Decreto Legislativo n. 1.471/2014 com o “objetivo de revogar a subscrição do Brasil à Convenção 169 da OIT”. Não tendo prosperada a iniciativa, ela foi reapresentada em 2021, pelo deputado federal Alceu Moreira, por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDL 177/2021), que tem por objetivo autorizar o “presidente da República a denunciar a Convenção 169 da OIT”. Quando não atenta contra o direito à consulta e contra dispositivos da Convenção 169, o Congresso Nacional segue ignorando sua obrigação em consultar os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais sobre medidas legislativas que afetem seus modos de vida e direitos.

Exceção a esse quadro é o Projeto de Lei (PL) 10.678, apresentado em 2018 pela Deputada Federal Erika Kokay, que dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Em 26 de maio de 2021, na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), este PL foi retirado de pauta, de ofício, por solicitação do relator.<sup>44</sup>

Paralelamente às tentativas do Governo Federal de regulamentar o direito à consulta prévia, alguns Estados têm também buscado regulamentar este direito, como debatemos a seguir.

<sup>44</sup> Câmara dos Deputados. PL n. 10678/ 2018. Projeto de Lei. Tramitação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2182520>.



## Tentativas estaduais de regulamentação de consulta prévia no Brasil

### PARÁ (2018)

Com um cenário de grandes conflitos fundiários e socioambientais, megaprojetos hidrelétricos e minerários incidentes nas terras indígenas, quilombolas e territórios tradicionais ribeirinhos, como nas Bacias dos Rios Xingu e Tapajós, com dezenas de processos administrativos de Licenciamento Ambiental judicializados e suspensos por violação ao DCCLPI, o Estado do Pará foi o primeiro a se aventurar e propor uma regulamentação estadual por meio da proposta da elaboração de um “Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas”, não obstante ser o Estado com o maior número de Protocolos Autônomos elaborados e publicados por povos e comunidades tradicionais.

O Decreto nº. 1.969, de 24 de janeiro de 2018, instituiu o “Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e às populações tradicionais”.

Art. 1º Fica instituído o Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e às populações tradicionais, com os seguintes objetivos:

- I reunir informações técnicas, jurídicas e metodológicas para subsidiar a elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, observando os termos da Convenção no 169 da OIT/2002, e demais regramentos legais.
- II solicitar e reunir Protocolos de Consultas dos povos e populações tradicionais, para compor o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas.
- III propor ao governador do Estado o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, que será aprovado por meio de Decreto.
- IV sugerir e articular com a Secretaria de Estado de Comuni-

cação (SECOM) mecanismos de publicidade do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas para a sociedade, de forma clara e acessível.

Art. 2º O Grupo de Estudos das Consultas Prévias, Livres e Informadas, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), será composto por 1 (um) representante e respectivo suplente, dos seguintes órgãos:

- I Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH).
- II Secretaria Extraordinária de Estado de Integração de Políticas Sociais (SEEIPS).
- III Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE).
- IV Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME).
- V Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).
- VI Casa Civil.

§ 1º Os integrantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e designados por ato do governador do Estado para o exercício das suas atribuições, podendo ser substituídos a qualquer tempo.

§ 2º É permitido o ingresso no Grupo de Estudos de representante de órgãos e entidades públicas e privadas, interessados em colaborar, desde que avaliada a pertinência entre as atividades desempenhadas e as finalidades do Grupo de Estudos, mediante deliberação do coordenador.

§ 3º O Grupo de Estudos poderá convidar técnicos pertencentes aos quadros da Administração Estadual, com conhecimento sobre as matérias objeto de estudo, que possam contribuir para a consecução das atividades.

(...)

Art. 4º O Grupo de Estudos terá 15 (quinze) dias para apresentar ao governador do Estado a proposta de Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas,



contados a partir da publicação do ato que designar os representantes e respectivos suplentes que o integram, podendo ser tal prazo prorrogado por igual período, mediante justificativa fundamentada do seu coordenador. (grifos nossos)

Tal Decreto foi alvo de duras críticas. Diversas organizações representativas de povos e entidades de assessoria jurídica popular firmaram uma “Nota de repúdio ao decreto do Governo do Pará que viola o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada”:

Vale mencionar que o referido decreto criou, de forma arbitrária, um grupo de estudos composto por representantes da Procuradoria-Geral do Estado do Pará, Secretaria de Estado de Integração de Políticas Sociais, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade e da Casa Civil, mas nenhum dos povos tradicionais do Estado do Pará, os mais impactados por esse decreto, foi informado ou consultado. Por essa razão, repudiamos o referido decreto e defendemos que, para que haja um procedimento adequado de realização da consulta prevista na Convenção 169 da OIT, o primeiro passo é respeitar os Protocolos de Consulta criados pelos povos e comunidades tradicionais, bem como todas as disposições da referida convenção. Qualquer medida que não obedeça ao referido procedimento não poderá ser aceita (CIMI; DIAS, 2018).

A Associação Brasileira de Antropologia também protestou contra o decreto em ofício ao governador do Pará:

(...) Nesse sentido, enfatizamos que todos os procedimentos de consulta devem respeitar os protocolos dos povos e comunidades tradicionais já construídos pelos próprios comunitários para a realização de consulta, destacando-se a decisão judicial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), em

6 de dezembro de 2017, quanto ao caso da Mineradora Belo Sun – primeira decisão judicial que reconhece a estratégia dos Protocolos de Consulta comunitários como forma de operacionalizar o direito à consulta pelos próprios indígenas. Lembremos os protocolos já constituídos pelos Juruna, Munduruku, Munduruku do Planalto Santareno, Apiaká, os ribeirinhos de Montanha Mangabal, Pimental, São Luís, São Francisco, Colônia de Pescadores Z-20 e Federação das Organizações Quilombolas de Santarém, todos nesse Estado, em especial no oeste paraense (...)

A ABA avalia que qualquer processo de regulamentação do direito de consulta seja por via de um plano estadual, ou qualquer outro meio, deveria necessariamente: (I) ser construído conjuntamente com a participação efetiva e formalmente reconhecida dos sujeitos de direito; e, após a sua elaboração, (II) ser submetido, ele mesmo, à consulta junto a tais sujeitos de direito antes de ser sancionado pelo governo

(...) surpreende negativamente que o Grupo de Estudos instituído ignore, desde a sua composição, o imperativo da representação dos povos e das comunidades tradicionais interessados e potencialmente afetados por essa medida, conforme determina a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, em seu artigo 6º, constando tão somente de representantes de órgãos de governo, sem representações da sociedade civil e/ou de organizações de apoio, inclusas as associações científicas (ABA, 2018).

Em 19 de fevereiro de 2018, a Defensoria Pública do Estado do Pará, o Ministério Público do Estado do Pará, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União protocolaram a Recomendação Conjunta n. 007/2018, encaminhada à Procuradoria Geral da Justiça, recomendando ao governador do Estado a imediata revogação do Decreto n. 1.969/2018, por violar a Convenção 169:

(...) CONSIDERANDO que inexistente qualquer disposição no Decreto que preveja que a aprovação do Plano Estadual será





precedida de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, principais sujeitos interessados, nos termos da Convenção n. 169 e demais documentos aplicáveis;

CONSIDERANDO que, além da violação do direito à consulta prévia, livre e informada, o Decreto não garante a participação efetiva dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais na elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, por não os prever como membros do Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas (DPE-PA et al., 2018).

A recomendação também aponta que o Decreto não prevê meios para viabilizar a participação de povos oriundos de regiões distantes da capital do Estado do Pará, considerando as dificuldades logísticas e de transporte compartilhadas pela grande maioria dos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Demonstra que o Decreto viola frontalmente o caráter livre e culturalmente adequado que deve permear os processos de consulta e participação, apontando o prazo exíguo de 15 dias para apresentação do “Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas”. No que tange aos Protocolos Autônomos, vale destacar a Recomendação:

CONSIDERANDO a crescente elaboração autônoma de Protocolos de Consulta Prévia, por povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais do Estado do Pará, documentos no qual expõem como se organizam social e politicamente, como tradicionalmente tomam suas decisões, como se farão representar no processo de diálogo; em suma, explicitam as condições indispensáveis para uma consulta prévia culturalmente apropriada;

CONSIDERANDO que esses Protocolos de Consulta Prévia devem ser observados necessariamente, pois fixam condições para que os processos de consulta sejam “culturalmente adequados” e mediante “suas próprias instituições representati-

vas”, bem como estejam de acordo com os “usos, costumes e tradições” dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais (Constituição Federal, art. 231), garantindo-lhes o “pleno exercício dos direitos culturais” (art. 215) e o “direito de conservar seus costumes e instituições próprias” (Convenção n. 169);

CONSIDERANDO que os Protocolos de Consulta Prévia, associados à observância dos padrões internacionais fixados pela Convenção n. 169 e jurisprudência da Corte IDH, oferecem parâmetros suficientes para aplicação concreta do direito à consulta prévia, livre e informada (DPE-PA et al., 2018).

No mesmo ano, três meses depois, um novo Decreto foi publicado instituindo novamente o “Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e às populações tradicionais”, dessa vez com um prazo de 60 dias para conclusão dos trabalhos e “para apresentar ao governador do Estado o Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas no âmbito do Estado do Pará” (art. 4º). O Decreto n. 2.061, de 2 de maio de 2018, “considerando a necessidade de se estabelecer, no âmbito do Estado do Pará, normas de procedimentos para a realização das consultas aos povos e às populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais que interfiram, em qualquer nível de impacto, no cotidiano daquela(s) comunidade(s) potencialmente afetada(s)”, instituiu o Grupo de Estudos, com os objetivos:

I reunir informações técnicas e jurídicas para subsidiar a elaboração de um Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas;

II elaborar o Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas do Estado do Pará, com objetivo de orientar os setores do Poder Executivo Estadual na elaboração de instrumentos legais;



III elaborar instrumento de solicitação pública, a fim de receber os Protocolos de Consultas dos povos e populações tradicionais, organizando a recepção destes no órgão de atribuição com referência no âmbito do Poder Executivo do Estado;

IV realizar ações que visem ao nivelamento e entendimentos sobre o tema com servidores do quadro do Poder Executivo do Estado. (Artigo 1)

O Grupo estaria sob a coordenação da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH) e estaria composto, conforme artigo 2, por 1 (um) representante e respectivo suplente dos seguintes órgãos:

- I Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH);
- II Secretaria Extraordinária de Estado de Integração de Políticas Sociais (SEEIPS);
- III Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE);
- IV Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME);
- V Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS);
- VI Casa Civil da Governadoria do Estado;
- VII outros integrantes que ingressarem na forma do § 2º desse artigo.

§ 1º Os integrantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e designados por ato do governador do Estado para o exercício das suas atribuições, podendo ser substituídos a qualquer tempo.

§ 2º É permitido o ingresso no Grupo de Estudos de representante de órgãos e entidades governamentais, não governamentais e da sociedade civil interessados em colaborar, desde que avaliada a pertinência entre as atividades desempenhadas e as finalidades do Grupo, mediante deliberação do Coordenador (Artigo 2).

Ainda que na nova versão reeditada do Decreto tenha havido menção à possibilidade de recepção dos Protocolos

de Consulta, por um “órgão de atribuição com referência no âmbito do Poder Executivo do Estado”, observa-se que não foram atendidas as recomendações da viabilidade (inclusive logística) para garantia da participação efetiva de representantes de povos e comunidades tradicionais, ainda que a composição do grupo previa uma “cláusula aberta” para “representantes da sociedade civil interessados em colaborar”. Os trabalhos do Grupo de Estudos tão pouco previam consulta prévia aos sujeitos coletivos interessados e atingidos pela regulamentação dos procedimentos de consulta prévia.

A iniciativa de regulamentação do Estado do Pará, ainda que tome conhecimento da existência de Protocolos Autônomos de consulta, caminha com a mesma mácula da iniciativa federal: estabelecer uma regulamentação sem a participação e sem a consulta e consentimento dos sujeitos de direito<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Registra-se que, em 2021, ressurge a ameaça de uma minuta de regulamentação sem consulta prévia aos povos pelo Governo do Estado do Pará. Por meio de Ofício Circular n. 001/2021, de 12 de maio de 2021, o Ministério Público do Estado do Pará torna público um “Convite de reunião ampliada”, tendo como objeto a “oitava das populações tradicionais, professores e profissionais que pesquisam e trabalham com as populações tradicionais sobre minuta do Governo do Estado do Pará que regulamenta a Consulta Livre, Prévia e Informada das Populações e Povos Tradicionais, relacionada ao que determina a Convenção 169 da OIT”. No ofício é feita a ressalva que a reunião ampliada é iniciativa do “Ministério Público do Estado do Pará, por meio do CAO Cível, Núcleo de Questões Agrárias e Fundiárias do MPPA, aos quais está vinculado o Grupo de Trabalho Agrário e Promotorias de Justiça Agrárias, e portanto, não se confunde, bem como não supre as iniciativas legais, regimentais e instrutórias do Governo do Estado do Pará e outras entidades” (MPPA; NAF, 2021).



## MARANHÃO (2019)

O Estado do Maranhão, por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA), editou a Portaria nº. 76, em 22 de maio de 2019, que “dispõe sobre a participação prévia de Populações Tradicionais e de outros Órgão afins, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental estadual”.

Organizações representativas dos povos e comunidades tradicionais do Estado do Maranhão não foram consultadas sobre a elaboração, aprovação e publicação da referida Portaria. A norma institui a consulta livre, prévia e informada como um procedimento a ser realizado antes da abertura do processo de Licenciamento Ambiental no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais, conforme disposto em seu artigo 1. Ademais, esta portaria determina que:

Art. 2º Será obrigatória a realização de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), conforme o disposto no Decreto Federal 5.051/2004, na fase de levantamentos técnicos preliminares para a elaboração dos estudos ambientais, para fins de Licenciamento Ambiental estadual, caso a consultoria ambiental, responsável pelos estudos ambientais, identifique a existência de territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) que possam ser afetados diretamente pelo empreendimento, ou seja, aqueles localizados na Área Diretamente Afetada (ADA) do projeto proposto pelo empreendedor e pela consultoria ambiental.

§ 1º Serão considerados como povos e comunidades tradicionais aqueles que atenderem, simultaneamente, aos critérios constantes no Decreto Federal nº 6.040/2007, art. 3º e Decreto Federal nº 8.750/2016, art. 4º, § 2º.

§ 2º Antes de iniciar a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), o responsável legal pelo empreendimento deverá acordar previamente com o representante do povo/comunidade tradicional a metodologia para a realização do procedimento.

§ 3º A Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) ocorrerá antes da abertura do processo para solicitação da Licença

Ambiental, devendo-se apresentar o Relatório correspondente acompanhado das respectivas evidências, além dos demais documentos e estudos ambientais previamente exigidos.

§ 4º Caso o empreendedor identifique na fase da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) a existência de Protocolos de Consultas já constituídos pelo povo/comunidade tradicional, estes devem ser reconhecidos durante a consulta.

§ 5º Deverá constar no Relatório da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) no mínimo: a) a metodologia definida em comum acordo com a comunidade; b) as formas de divulgação; c) o número de eventos (reuniões/encontros/audiências), bem como locais/dias/horários dos eventos; d) número de participantes em cada evento (representantes do empreendedor, da comunidade, dos órgãos intervenientes ligados às comunidades e aos demais interessados); e) as propostas preliminares do empreendedor e da comunidade e, se possível (no caso de consenso), a proposta final assinada por ambas às partes, acompanhadas das respectivas evidências (fotografias, listas de presença, atas dos eventos e demais documentos comprobatórios).

Em que pese os possíveis pontos positivos da Portaria nº. 76 da SEMA (MA) ao reconhecer os Protocolos Autônomos dos povos e comunidades tradicionais, referenciar o decreto 6.040/2007 e o decreto 8.750/2016 que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), reconhecendo, portanto, os diversos sujeitos do DCCLPI no Brasil, há um grave equívoco na Portaria ao transferir a competência e o dever do Estado de consultar ao empreendedor e responsável legal pelo empreendimento.

Ademais, a normativa recai em contradição ao dispor sobre o direito de participação e “metodologia definida em comum acordo com a comunidade”, não tendo sido fruto a própria Portaria de discussão conjunta com os povos e as comunidades, que não foram consultados para elaboração e aprovação da normativa.



Por fim, a Portaria acaba por simplificar e tratar com superficialidade o DCCLPI como mero procedimento, não dispondo sobre o direito de consentimento como horizonte, finalidade e requisito do processo de consulta prévia, além de dispor sobre a consulta prévia de forma limitada como parte do Licenciamento Ambiental. Sobre este tema, trataremos adiante.

### PARANÁ (2019)

Em 2019, o Instituto Água e Terra (IAT) do Estado do Paraná aprovou a Instrução Normativa (IN) n.º. 07, de 05 de novembro de 2020, que “dispõe sobre a realização da consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais e a manifestação de outros órgãos afins, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental Estadual”, publicada no Diário Oficial do Paraná em 06 de novembro de 2020 (IAT, 2020). De acordo com esta IN:

#### CAPÍTULO I INTERFERÊNCIA NA ÁREA DIRETAMENTE AFETADA (ADA)

Art. 2º. Será obrigatória a realização de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), conforme o disposto na Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, promulgada no país pelo Decreto n. 10.088 de 05 de novembro de 2019, na fase de levantamentos técnicos preliminares para a elaboração dos estudos ambientais, para fins de Licenciamento Ambiental estadual, caso a consultoria ambiental, responsável pelos estudos ambientais, identifique a existência de territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) que possam ser afetados diretamente pelo empreendimento, ou seja, aqueles localizados na Área Diretamente Afetada (ADA) do projeto proposto pelo empreendedor e consultoria ambiental.

§ 1º. Serão considerados como povos e comunidades tradicionais aqueles que atenderem, simultaneamente, os critérios constantes no Decreto Federal n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, art. 3º e

Decreto Federal no 8.750, de 09 de maio de 2016, art. 4º, § 2º, bem como os critérios estabelecidos na Convenção 169/89 OIT.

§ 2º. Antes de iniciar a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), o responsável legal pelo empreendimento deverá acordar previamente com o representante do povo/comunidade tradicional a metodologia para a realização do procedimento.

3º. Na existência de Protocolos de Consultas livre, prévia e informada já constituídos pelo povo/comunidade tradicional, estes devem ser respeitados e cumpridos durante a consulta.

§ 4º. O Processo de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) deverá ser acompanhado pelo Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná (CPICT/PR).

#### CAPÍTULO II INTERFERÊNCIA NA ÁREA DE INFLUÊNCIA DIRETA (AID)

Art. 3º. A falta de manifestação dos órgãos e entidades federais, representantes de populações tradicionais localizadas na Área de Influência Direta (AID) do projeto de determinado empreendimento ou atividade, envolvidos no processo de Licenciamento Ambiental de competência do Instituto Água e Terra, nos prazos estabelecidos em normas federais, especialmente na Portaria Interministerial n. 60, de 24 de março de 2015, ou outro instrumento normativo que lhe venha substituir, não implicará prejuízo ao andamento do processo de Licenciamento Ambiental, nem para a expedição da respectiva Licença Ambiental.

Art. 4º. Aplica-se ao processo de Licenciamento Ambiental a competência do Instituto Água e Terra, no que couber, o disposto na Portaria Interministerial n. 60, de 24 de março de 2015, especialmente o disposto no seu art. 7º, § 4º.

§ 1º. Em caso de emissão da Licença Ambiental, nas hipóteses previstas anteriormente, o Instituto Água e Terra deverá fazer constar em uma condicionante o estabelecimento de que a Licença Ambiental não contempla qualquer intervenção direta, sobreposição da Área Diretamente Afetada (ADA) em Unidade de Conservação (UC), Terra Indígena, Terra Quilombola, outros povos e comunidades tradicionais e bens culturais acautelados, exceto no caso de haver prévia manifestação dos respectivos órgãos gestores, informando que não se opõem



à construção/funcionamento do empreendimento em questão ou anuindo/autorizando formalmente tal atividade ou mediante Decisão Judicial transitada em julgado (IAT, 2020).

Quanto ao critério da autoatribuição e sujeitos coletivos do DCCLPI, a IN nº. 07 reforça a aplicabilidade aos povos e comunidades tradicionais e reconhece a natureza vinculante dos Protocolos Autônomos ao dispor que “§3º **Na existência de Protocolos de Consultas livre, prévia e informada já constituídos pelo povo/comunidade tradicional, estes devem ser respeitados e cumpridos durante a consulta**”. Esta IN, no entanto, repete literalmente o disposto na Portaria SEMA n. 76 de 22/05/2019 do Estado do Maranhão, incorrendo nos mesmos equívocos quanto à atribuição do empreendedor/responsável legal pelo empreendimento no procedimento de consulta prévia, ao dispor que caberá ao responsável legal pelo empreendimento estabelecer o acordo prévio com o representante do povo/comunidade tradicional sobre a metodologia para a realização do procedimento (Artigo 2, §2º).

A gravidade desse dispositivo se dá com a transferência da competência exclusiva do Estado para conduzir o processo de consulta como se fosse atribuição do empreendedor, o que viola a Convenção 169, em seu artigo 6º. Ademais, a norma individualiza “o representante” do povo/comunidade tradicional, o que pode ensejar casos de cooptação de pseudo-lideranças. A experiência dos protocolos mostra-nos a preocupação dos povos e das comunidades tradicionais em não admitir que uma pessoa pertencente ao povo ou à comunidade assine acordos ou responda a processos de consulta de forma individualizada. Os protocolos, em geral, nos orientam para a perspectiva coletiva dos titulares da consulta prévia, que deverão participar e deliberar de forma coletiva e tradicional.

A normativa do IAT (PR) recai em outro equívoco, repetindo literalmente o equívoco da Portaria da SEMA (MA), ao referir-se aos órgãos e às entidades da administração pública federal como se fossem “representantes de populações tradicionais”. Ora, é perceptível que as normativas estaduais fazem referência à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Fundação Cultural Palmares (FCP), INCRA ou IPHAN. Tais órgãos da administração pública federal podem ter competência para tratar de matérias e interesses dos povos, como titulação e demarcação de terras, patrimônio cultural material e imaterial, contudo, estão longe de ser entidades representativas dos povos nacionalmente. Nesse caso, a legitimidade fica a cargo das instituições políticas representativas dos próprios povos.

As lições, reflexões e os desafios que permanecem nos mostram que qualquer tipo de regulamentação, tanto estadual como federal, que disponha sobre direitos dos povos e das comunidades tradicionais ainda que “aparentemente” benéfico ao reconhecer o DCCLPI e os protocolos dos povos, fica esvaziado de legitimidade quando inconsultado, pois é imprescindível o estabelecimento de permanente diálogo e um processo de consulta específico aos povos para fins de elaboração e aprovação da norma, sob pena de perpetuarmos a visão tutelar e assimilacionista dos povos, que subalterniza, invisibiliza e sufoca a força política que lhes é inerente.

Uma regulamentação sobre consulta, que viola os preceitos básicos do DCCLPI, acaba por demonstrar a ausência de boa-fé para seguir adiante de modo que sua implementação se torne eficaz à luz dos preceitos da Convenção e demais parâmetros internacionais.



## Pressupostos básicos para compreensão dos riscos de uma regulamentação geral dos procedimentos de CCLPI

James Anaya, então Relator Especial das Nações Unidas sobre direitos dos povos indígenas, é enfático ao afirmar que os Estados têm obrigação de consultar iniciativas de regulamentação da consulta:

Os Estados também têm a obrigação geral de consultar os povos indígenas sobre as medidas legislativas que possam afetá-los, particularmente com relação à regulamentação legal dos procedimentos de consulta. O cumprimento do dever de consultar os povos indígenas e tribais sobre a definição do marco legislativo e institucional da consulta prévia é uma das medidas especiais requeridas para promover sua participação na adoção de decisões que os afetem diretamente (ONU, 2009, parágrafo 67).

A controvérsia sobre a necessidade de uma regulamentação geral se vê, de certa forma, constrangida pelo fato de os Estados não poderem alegar o descumprimento de seu dever por ausência de regulamentação da consulta, justamente por se tratar de um tratado de direitos humanos e matéria de direitos fundamentais. Logo, a Convenção 169 é autoaplicável e os Protocolos Autônomos preenchem a lacuna sobre como o processo de consulta deverá ser conduzido concretamente, indicando as etapas e os tempos necessários para que os povos participem efetivamente.

Nunca é demais reafirmar alguns pressupostos básicos para a compreensão dos riscos envolvidos numa regulamentação geral dos procedimentos de CCLPI:

a) A Convenção 169 é autoaplicável. Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5, § 1º “As normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais têm aplicação imediata”. E § 2º, “Os direitos e as garantias expressos nesta 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”.

b) Para se regulamentar qualquer direito fundamental dos povos, deve-se realizar o processo de consulta prévia e não seria diferente com a regulamentação da consulta prévia, ou seja, pressupõe a consulta sobre a regulamentação da consulta, como os povos reivindicam: “a consulta da consulta”. Normas inconsistentes que dizem respeito ao direito e interesse dos povos carregam o vício congênito e podem ser declaradas inconstitucionais.

c) Segundo os princípios básicos da consulta, que deve ser livre, prévia, de boa-fé e culturalmente adequada, uma regulamentação geral recai no risco de homogeneização dos procedimentos de consulta, dispondo sobre a consulta prévia um caráter simplificado meramente procedimental ao impor sobre diferentes povos, com realidades socioculturais distintas o mesmo procedimento, desrespeitando os tempos diferenciados e as etapas necessárias que dependem da complexidade de cada projeto, da realidade e abrangência dos territórios e povos afetados e organização social própria dos povos e comunidades.

d) Nenhuma norma infraconstitucional poderá restringir direitos previstos na Convenção 169, a qual, como tratado de direitos humanos, integra o chamado bloco de constitucionalidade. Logo, uma regulamentação geral sobre consulta prévia não poderá ser restritiva aos direitos previstos na Convenção, ou seja, não poderá eliminar ou diminuir os direitos plenamente constituídos por meio da sua ratificação, bem como direitos constitucionais dos povos e direitos garantidos nas Declarações das Nações Unidas e na Declaração Americana sobre os direitos dos povos indígenas. Nesse sentido, uma regulamentação que objetive restringir o direito ao consentimento livre, prévio e informado poderá ser declarada inconstitucional por controle de convencionalidade.

Em suma, expusemos sobre os riscos de uma regulamentação que seja “de cima para baixo”. Por mais que os órgãos da administração pública possam demonstrar necessidade de regulamentar diretrizes internas para cumprir com seu dever de consultar e viabilizar os procedimentos de consulta prévia, com respeito e observância aos protocolos dos povos e comunidades, qualquer regulamentação que se imponha sem diálogo e consulta incorrerá em graves riscos de reproduzir uma lógica restritiva aos direitos dos povos.





## Protocolos de Consulta e o direito à consulta no processo de Licenciamento Ambiental

O direito à consulta prévia refere-se, como visto ao longo desta obra, ao dever de o Estado consultar os povos indígenas e tribais antes da adoção de qualquer medida administrativa ou legislativa suscetível de afetar diretamente os direitos coletivos destes grupos. A técnica legislativa empregada na redação do artigo 6 da Convenção 169 valeu-se da expressão abrangente “medidas administrativas ou legislativas”, de forma a não restringir a necessidade de consulta a um rol taxativo de medidas, projetos ou empreendimentos.

Considerando o contexto geopolítico da América Latina, o direito à consulta prévia é um valioso instrumento de defesa dos territórios tradicionais e de direitos coletivos diante da expansão de projetos extrativistas, tais como mineração e exploração petrolífera e de projetos de infraestrutura, como construção de hidrelétricas e abertura de estradas e ferrovias, sobretudo tendo em vista o longo histórico de desterritorialização e violações de direitos.

Na esteira dessa relação entre o direito à consulta prévia e projetos extrativos e de infraestrutura, tem ganhado força, no Brasil, um entendimento administrativo e institucional – especialmente no âmbito dos Poderes Executivos – de que a consulta prévia seria apenas uma etapa pontual e integrante do Licenciamento Ambiental de empreendimentos, em que pese sua amplitude nos termos definidos pela Convenção 169. Essa compreensão reducionista – além de violar a própria Convenção – limita o alcance do direito à consulta, e conseqüentemente o potencial dos Protocolos Autônomos, em especial quanto à aplicabilidade, ao momento de sua realização e ao poder de os grupos de participarem e influenciarem efetivamente a tomada de decisão pelo Estado. Para melhor compreender essas limitações, cumpre descrever brevemente o processo administrativo de Licenciamento Ambiental no país.





No Brasil, toda obra ou atividade potencialmente “causadora de significativa degradação do meio ambiente” depende de estudo prévio de impacto ambiental e está sujeita ao Licenciamento Ambiental (artigo 225, IV da Constituição Federal e artigo 10 da Lei nº. 6.938/1981). O licenciamento é conduzido por órgão ambiental integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), como o Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis e as secretarias estaduais e municipais de Meio Ambiente. O órgão competente é definido de acordo com a natureza e o porte do empreendimento, nos termos das competências materiais previstas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar nº. 140/2011.

O licenciamento no país ocorre por meio de um procedimento trifásico, com a emissão de três licenças específicas e sucessivas: Licença Prévia (aprova a localização e concepção do empreendimento e atesta sua viabilidade socioambiental), Licença de Instalação (autoriza as obras e a instalação do empreendimento) e Licença de Operação (permite que o empreendimento inicie suas atividades).

O empreendedor, seja ele público ou privado, deve dar início ao processo de licenciamento mediante requerimento dirigido ao órgão ambiental competente, contendo as especificações técnicas do projeto a ser licenciado. O órgão licenciador, então, emite um termo de referência, documento que elenca uma espécie de *checklist* com todos os itens que deverão ser contemplados na avaliação de impacto ambiental, a cargo do empreendedor.

A avaliação de impacto ambiental deverá conter, ao menos, as seguintes informações técnicas gerais: contemplar todas as alternativas tecnológicas e locais do projeto; identificar e avaliar os impactos ambientais gerados tanto na

instalação quanto na operação da atividade; definir os limites das áreas geográficas direta e indiretamente afetados, considerando a bacia hidrográfica em que se localiza; considerar os planos e programas governamentais propostos ou já em implementação na região (Resolução CONAMA nº. 01/86, artigo 5). Deve, também, avaliar os impactos socioambientais em termos de natureza, magnitude e reversibilidade, propondo medidas mitigadoras ou reparadoras dos impactos negativos, assim como programas para o monitoramento de impactos ao longo da operação do empreendimento (artigo 6).

Apresentada a avaliação de impacto pelo empreendedor, o órgão ambiental licenciador procederá à sua avaliação formal – isto é, checar se todos os itens exigidos no termo de referência foram contemplados – e, em seguida, procederá à análise de mérito, na qual será avaliada a qualidade, profundidade e metodologia dos estudos. Caso todos os itens sejam observados e se constate a viabilidade socioambiental do empreendimento, o órgão deve confeccionar parecer técnico favorável e emitir a Licença Prévia, que aprova a concepção e viabilidade do empreendimento, inclusive estabelecendo eventuais medidas condicionantes.

Como se sabe, os impactos dos empreendimentos não se restringem aos propriamente ambientais, muitas vezes produzindo danos de naturezas diversas, como sociais, econômicos e culturais. Nesses casos, os órgãos licenciadores não possuem capacidade institucional ou mesmo *expertise* para avaliar tecnicamente os impactos.

Por essa razão, foi-se consolidando no país uma sistemática em que órgãos e entes federais especializados passam a intervir e colaborar nos processos administrativos de Licenciamento Ambiental, o que culminou na edição da Porta-



ria Interministerial nº. 419/2012, posteriormente substituída pela Portaria Interministerial nº. 60/2015, que fixa regras de intervenção dos entes no Licenciamento Ambiental e estabelece distâncias nas quais há presunção de impactos de determinados tipos de empreendimento.

A Portaria em vigor prevê que a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Ministério da Saúde poderão atuar como órgãos/entes intervenientes nos processos de Licenciamento Ambiental, caso o empreendimento licenciado tenha potencial de produzir impactos específicos em matérias relativas às suas respectivas atribuições legais.

Interessa especificamente a esta obra a discussão do procedimento relativo a empreendimentos que afetem povos indígenas e/ou comunidades quilombolas. Nessas hipóteses, o órgão licenciador deverá solicitar ao empreendedor informações sobre “possíveis intervenções sobre Terras Indígenas ou Terras Quilombolas” (artigo 3º, caput). A Portaria estabelece situações em que seria presumida a intervenção dos empreendimentos nestes territórios:

Portaria Interministerial nº. 60/2015, art. 3º

§ 2º Para fins do disposto no caput, presume-se a intervenção:

I – Em Terra Indígena, quando a atividade ou o empreendimento submetido ao Licenciamento Ambiental localizar-se em Terra Indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na Terra Indígena, respeitados os limites do Anexo I;

II – Em Terra Quilombola, quando a atividade ou o empreendimento submetido ao Licenciamento Ambiental localizar-se em Terra Quilombola ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na Terra Quilombola, respeitados os limites do Anexo I

A própria Portaria estabelece, em seu artigo 2, sua definição de Terras Indígenas e Terras Quilombolas:

XII – Terra Indígena: a) áreas ocupadas por povos indígenas, cujo relatório circunstanciado de identificação e delimitação tenha sido aprovado por ato da FUNAI, publicado no Diário Oficial da União; b) áreas que tenham sido objeto de portaria de interdição expedida pela FUNAI em razão da localização de índios isolados, publicada no Diário Oficial da União; e c) demais modalidades previstas no art. 17 da Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973;

XIII – Terra Quilombola: área ocupada por remanescentes das comunidades dos quilombos, que tenha sido reconhecida por Relatório Técnico de Identificação e Delimitação devidamente publicado.

O Anexo I da Portaria Interministerial nº. 60/2015 estipula as distâncias de presunção de impactos de acordo com os empreendimentos específicos, para fins de suscitar a participação dos órgãos intervenientes (FUNAI e FCP):

Tipologia	Distância (km)	
	Amazônia Legal	Demais regiões
Empreendimentos lineares (exceto rodovias):		
Ferrovias	10 km	5 km
Dutos	5 km	3 km
Linhas de transmissão	8 km	5 km
Rodovias	40 km	10 km
Empreendimentos pontuais (portos, mineração e termoelétricas):		
Aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs)	10 km	8 km
	40 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante	15 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante

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



Em suma, o empreendedor deverá ingressar as coordenadas georreferenciadas do projeto em uma base de dados em que constem os perímetros das Terras Indígenas e Terras Quilombolas localizadas na região. Caso o empreendimento esteja situado dentro dos raios estipulados pelo Anexo I da Portaria Interministerial nº. 60/2015 “para fins de presunção de intervenção”, o órgão licenciador e o empreendedor estão na obrigação de notificar a FUNAI ou a FCP, conforme o caso, para ingressar no processo de Licenciamento Ambiental do empreendimento na qualidade de órgãos intervenientes.

Frise-se que em nenhum momento a Portaria obsta a participação desses órgãos nos casos em que o empreendimento estiver localizado a uma distância superior às estabelecidas no Anexo I; muito pelo contrário, essa definição inicial de “presunção de impacto” não exclui, em todo caso, a possibilidade de verificação de danos causados pelo empreendimento para além dos limites definidos no Anexo I da Portaria, nem mesmo obsta o reconhecimento, ao longo do processo de Licenciamento Ambiental, da ocorrência de impactos sobre as Terras Indígenas ou Quilombolas efetivamente afetadas pelo empreendimento. Os critérios de presunção de impactos baseados na distância das Terras Indígenas e Quilombolas do empreendimento são apenas indicadores preliminares e nunca linha de corte ou critério de exclusão de análise.

O principal critério, portanto, para exigir a participação no processo de Licenciamento Ambiental de órgãos especializados como a FUNAI e a FCP é a verificação da existência de impactos do empreendimento a ser licenciado sobre povos e/ou Territórios Indígenas e Quilombolas, que demanda um olhar técnico especializado do qual o órgão ambiental carece, se justificando a participação dos órgãos intervenientes no processo de licenciamento para contribuir na qualificação da autorização ambiental.

A FUNAI e a FCP, na sua qualidade de órgãos intervenientes, possuem atos normativos próprios regulamentando sua participação em processos de Licenciamento Ambiental federal, estadual e municipal de atividades ou obras suscetíveis de causar impactos socioambientais, econômicos e culturais aos povos indígenas e comunidades quilombolas:

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela FCP quando instada a se manifestar nos processos de Licenciamento Ambiental federal, estadual e municipal, em razão da existência de impactos socioambientais, econômicos e culturais às comunidades e territórios quilombolas decorrentes da obra, atividade ou empreendimento objeto do licenciamento (INSTRUÇÃO NORMATIVA FCP Nº 1, DE 31 DE OUTUBRO DE 2018).

INSTRUÇÃO NORMATIVA FUNAI Nº 2, DE 27 DE MARÇO DE 2015 Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), quando instada a se manifestar nos processos de Licenciamento Ambiental federal, estadual e municipal, em razão da existência de impactos socioambientais e culturais aos povos e Terras Indígenas decorrentes da atividade ou empreendimento objeto do licenciamento (INSTRUÇÃO NORMATIVA FUNAI Nº 2, DE 27 DE MARÇO DE 2015).

Segundo estes atos normativos, a intervenção da FUNAI e da FCP se dará, inicialmente, mediante apresentação de “termo de referência específico” (Portaria Interministerial nº. 60/2015, artigo 5) – independentemente do termo de referência geral apresentado pelo órgão licenciador – estabelecendo o “conteúdo necessário para análise dos impactos afetos ao componente quilombola [ou indígena, conforme o caso] e das medidas de prevenção, mitigação, controle e compensação ambiental” (Instrução Normativa FCP nº. 01/2018, artigo 2, IV e Instrução Normativa Funai nº. 2/2015, artigo 7).



Os termos de referência específicos são encaminhados pela FUNAI e FCP ao órgão licenciador, que dará ciência ao empreendedor, para que este elabore o Estudo de Componente Indígena e/ou o Estudo de Componente Quilombola, cadernos específicos que integrarão a avaliação de impacto ambiental.

Como a elaboração desses Estudos demanda a coleta de dados primários, caberá à FUNAI e à FCP autorizar o ingresso da equipe contratada pelo empreendedor na Terra Indígena ou Quilombola, conforme o caso, considerando a manifestação da comunidade (Instrução Normativa FUNAI nº. 2/2015, artigos 16, 18 e 23). Segundo as instruções normativas, portanto, seria neste momento que teria início, em tese, o processo de diálogo com os povos indígenas e quilombolas potencialmente afetados pelo projeto a ser licenciado, sob a condução da FUNAI ou da FCP.

Apresentados os Estudos do Componente Indígena ou Quilombola pelo empreendedor, caso sejam considerados “aptos” pela FUNAI e FCP, esses órgãos devem proceder à “apresentação e oitivas das comunidades” (Instrução Normativa FUNAI nº. 2/2015, artigo 9, §1º e 2º).

Em seguida, os órgãos intervenientes deverão apresentar ao órgão licenciador manifestação técnica conclusiva contendo “a avaliação dos impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento em Terras Indígenas [ou Quilombolas] e a apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos” (Portaria Interministerial nº. 60/2015, artigo 7, I e II). A manifestação técnica conclusiva também deverá “apontar a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento” (artigo 7, §11).

As manifestações técnicas devem avaliar se os estudos atendem aos termos de referência específicos, podendo

aprová-los, aprová-los com ressalvas ou reprová-los (Instrução Normativa FCP nº. 01/2018, artigo 7 a 10; Instrução Normativa FUNAI nº. 2/2015, artigo 8 a 10). A Portaria nº. 60 estabelece que os órgãos intervenientes “poderão exigir uma única vez, mediante decisão motivada, esclarecimentos, detalhamento ou complementação de informações, com base no termo de referência específico” (artigo 7, §5º).

Ao cabo, caberá ao órgão licenciador avaliar a pertinência das manifestações dos órgãos intervenientes, deliberando motivadamente sobre o acolhimento ou não dos pareceres e decidindo sobre a incorporação das medidas condicionantes sugeridas (Portaria Interministerial nº. 60/2015, artigo 16, §2º). Caso entenda que os termos de referência tenham sido contemplados pelas avaliações de impacto do empreendedor e que o projeto seja social e ambientalmente viável, o órgão licenciador emite a Licença Prévia.

Procedimento análogo é aplicado antes da emissão das Licenças de Instalação e de Operação (Portaria Interministerial nº. 60/2015, artigo 8). Além de se manifestarem antes da edição destas licenças, os órgãos/entes intervenientes “deverão acompanhar a implementação das medidas e condicionantes incluídas nas licenças relacionadas às suas respectivas áreas de competência” (artigo 10).

Nesse contexto, considera-se que o papel dos órgãos intervenientes é principalmente o de facilitar e de oferecer garantias institucionais para que as comunidades afetadas consigam influenciar diretamente as decisões adotadas pelo órgão licenciador. O que não exclui a obrigação do órgão interveniente de consultar diretamente os povos interessados nas decisões de sua competência, tais como: a definição dos Termos de Referência Específicos, ou a aprovação dos Projetos Básicos Ambientais (PBA), entre outras.



Ante o exposto, tem prevalecido o entendimento administrativo e institucional de que a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e comunidades quilombolas se daria ao longo da elaboração e execução do Estudo de Componente Indígena e do Estudo de Componente Quilombola. Conforme será discutido nos subitens seguintes, essa limitação do direito à consulta ao processo de Licenciamento Ambiental viola a Convenção 169 e implica desrespeito aos Protocolos de Consulta.

### **Limitação à aplicação do direito à consulta prévia**

A primeira limitação diz respeito à própria aplicabilidade do direito à consulta prévia. A intervenção da FUNAI e da FCP nos processos de Licenciamento Ambiental é normatizada pela Portaria Interministerial nº. 60/2015 e está condicionada ao fato de que o empreendimento a ser licenciado tenha potencial de “intervir” em Terras Indígenas e Quilombolas. Logo, segundo o entendimento desses entes, a elaboração de Estudo de Componente Indígena e Quilombola e o direito à consulta prévia estariam condicionados a esta intervenção.

Embora não se pretenda aprofundar nessa discussão, observa-se que a definição de Terras Indígenas fixada pela Portaria contraria a Constituição Federal de 1988, pois desconsidera o caráter originário dos direitos territoriais indígenas e o fato de que a demarcação possui efeitos meramente declaratórios, não constitutivos. Em outras palavras, ao contrário do que prevê a Portaria, a existência de uma Terra Indígena independe de seu reconhecimento formal.

Além disso, segundo a Convenção 169, o critério definidor da aplicação do direito à consulta é o potencial de que uma medida administrativa ou legislativa afete diretamente

os povos indígenas e tribais, independentemente de seu território estar formalmente demarcado ou não.

Nesse sentido, viola a Convenção 169 condicionar o direito à consulta prévia ao fato de o povo afetado ocupar tradicionalmente um território cujo processo de demarcação ou titulação tenha avançado. Esse entendimento, a propósito, implica desrespeito aos Protocolos de Consulta de grupos que não tiveram suas terras demarcadas até o momento, como é o caso do Protocolo de Consulta dos povos indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno.

As distâncias estabelecidas pelo Anexo I da Portaria para fins de presunção de intervenção de empreendimentos sobre Terras Indígenas ou Quilombolas também vêm sendo utilizadas para limitar a aplicação do direito à consulta prévia. A partir de uma interpretação equivocada da própria Portaria, União, Estados e Municípios têm defendido, administrativa e judicialmente, o argumento de que empreendimentos localizados a distâncias superiores às do Anexo I não demandam elaboração de avaliação de impactos específica sobre indígenas e quilombolas, logo não deveriam ser submetidos à consulta prévia desses grupos.

As resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que disciplinam a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, determinam que a delimitação da área impactada por um empreendimento deve ser definida, dentre outros critérios, de acordo com a bacia hidrográfica onde está localizado. Em sentido contrário, a Portaria estabelece limites artificiais de presunção de impactos, não justificados tecnicamente. A localização de um empreendimento tampouco é critério para incidência do direito à consulta prévia, uma vez que segundo o artigo 6 da Convenção 169



este direito emerge do simples fato de uma medida afetar potencialmente direitos coletivos de povos indígenas e tribais.

Juridicamente, os limites do Anexo I da Portaria Interministerial nº. 60/2015 também não podem restringir o direito à consulta aos povos indígenas e comunidades tradicionais, previsto em Convenção internacional – legislação, portanto, hierarquicamente superior a uma mera Portaria – e com status de supralegalidade. Ainda mais pelo fato do direito à consulta estar vinculado aos direitos dos povos e não exclusivamente a seus territórios. Assim, o critério de distância entre empreendimentos e territórios indígenas/quilombolas é insuficiente para efeitos de interpretar a obrigatoriedade da consulta de decisões capazes de afetar os direitos coletivos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

### **Exclusão dos povos e comunidades tradicionais**

A vinculação estrita com o processo de Licenciamento Ambiental tem reforçado a exclusão dos povos e comunidades tradicionais enquanto sujeitos do direito à consulta prévia, uma vez que não há órgão/ente com atribuição legal específica para a defesa de direitos desses grupos, de modo que não há nenhum ente interveniente no processo de licenciamento encarregado de zelar pelos direitos desses sujeitos coletivos.

A propósito, há duas situações jurídicas distintas quanto ao licenciamento de empreendimentos que afetem diretamente povos e comunidades tradicionais, a depender do fato de o território desses grupos ser ou não regularizado sob a forma de uma unidade de conservação federal.

Caso ocupem tradicionalmente um território reconhecido como Reserva Extrativista ou Floresta Nacional, por

exemplo, caberá ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) se manifestar no processo de licenciamento de empreendimentos que possam causar prejuízos à unidade de conservação ou à sua zona de amortecimento, enquanto ente integrante do SISNAMA (Lei nº. 6.938/1981, artigo 6, IV).

O ICMBio deverá “analisar e avaliar tecnicamente os impactos que as atividades ou empreendimentos em procedimento de Licenciamento Ambiental causem ou possam causar às unidades de conservação federais e às suas zonas de amortecimento, sem prejuízo de quaisquer das análises de competência do órgão licenciador” (Instrução Normativa nº. 10/GABIN/ICMBIO, artigo 1). Diferentemente da situação dos órgãos e entes intervenientes regulada pela Portaria Interministerial nº. 60/2015, o ICMBio se manifesta sobre o termo de referência geral elaborado pelo órgão licenciador e emite parecer, não havendo previsão de termo de referência específico (Instrução Normativa nº. 10/GABIN/ICMBIO, artigo 5, II c/c Instrução Normativa Conjunta nº. 8 /2019/ICMBIO/ IBAMA). Além disso, as normativas estabelecem que o ICMBio deverá se manifestar sobre os impactos às unidades de conservação, nada mencionando sobre os impactos aos povos e comunidades tradicionais.

Tampouco há previsão nessas normativas de que o ICMBio deve consultar os povos e as comunidades tradicionais nas oportunidades em que deva se manifestar no processo de licenciamento. O órgão gestor das unidades de conservação federal tem insistido, ainda, que o direito à consulta prévia poderia ser suprido mediante a participação das comunidades nos conselhos comunitários e/ou deliberativos das respectivas unidades de conservação. Ocorre que a jurisprudência brasileira já reco-



nheceu que a participação nesses conselhos não configura consulta prévia, livre e informada, uma vez que possui previsão legal, escopo, sujeitos e finalidades absolutamente distintos, que não atendem minimamente aos requisitos da consulta.

A exclusão de povos e comunidades tradicionais do processo de Licenciamento Ambiental é ainda mais grave quando estão em territórios não reconhecidos ou que sejam regularizados como projetos de assentamento ambientalmente diferenciados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a exemplo dos Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE) e Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) (PORTARIA/INCRA/P/Nº 268/1998 e Instrução Normativa/INCRA nº. 97/2018). Não há qualquer previsão de intervenção do Incra nos processos de licenciamento e os povos e comunidades tradicionais têm sido sumariamente excluídos do direito à consulta prévia nestes casos.

As graves consequências dessa exclusão podem ser visualizadas no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará. É cediço que não houve consulta aos ribeirinhos e aos indígenas diretamente afetados. No caso específico dos ribeirinhos, no entanto, estes foram invisibilizados ao longo do licenciamento e não tiveram nem mesmo oportunidade de discutir as medidas de mitigação e compensação que lhes foram dirigidas, o que tem acarretado impactos adicionais e agravados. Os ribeirinhos que tiveram que ser deslocados compulsoriamente por conta da formação do reservatório da hidrelétrica, por exemplo, foram reassentados em locais que não garantem sua reprodução cultural enquanto comunidade culturalmente diferenciada, seja por conta dos locais onde foram reassentados (distantes do Rio Xingu) ou pelas características das moradias construídas. Com isso,

o reassentamento teve que ser reavaliado, o que inclusive gerou maior custo financeiro ao empreendedor e absoluta inadequação das medidas de mitigação e compensação obrigadas (MAGALHÃES; CUNHA, 2017).

### **Postergação da realização da consulta**

O direito à consulta deve ser observado antes da adoção de qualquer medida administrativa ou legislativa que possa afetar diretamente povos indígenas ou tribais, desde as primeiras etapas de planejamento dessas medidas. Muitos Protocolos de Consulta reforçam a necessidade de que o diálogo seja iniciado com a maior antecedência possível, de forma que a decisão estatal possa ser discutida e influenciada pela consulta.

Os Wajãpi, por exemplo, afirmam que não acham bom “quando o governo chega com projetos prontos para nós, com dinheiro para gastar em coisas que não são nossas prioridades” e que “a consulta tem que ser feita quando a decisão de fazer um projeto ainda pode ser mudada” (POVO WAJÃPI, 2014: 8 e 17). Os povos indígenas do Território Indígena do Xingu, por sua vez, defendem que o “governo tem que agir de boa-fé e estar disposto a construir suas políticas junto com a gente” (POVOS DO XINGU, 2016: 34).

O povo Juruna explica que “só é possível fazer consultas sobre propostas ou ideias, nunca sobre decisões já tomadas” e que “consultas sobre empreendimentos devem acontecer desde sua concepção ou planejamento” (POVO JURUNA, 2017: 21). Os povos indígenas do Tumucumaque e Rio Paru D’Este destacam que a consulta prévia deve ser iniciada “quando o governo ainda estiver pensando” no projeto (POVOS DO TUMUCUMAQUE E RIO PARU D’ESTE: 2020: 41).



O Licenciamento Ambiental, conforme visto, tem início com a apresentação de um requerimento pelo empreendedor ao órgão licenciador competente. O licenciamento, portanto, é posterior à etapa de planejamento e de formatação do projeto licenciado, que já terá suas principais características técnicas definidas. Assim, ao ser vinculada somente ao Licenciamento Ambiental, a consulta prévia não é aplicada desde a fase de planejamento da medida, quando teria um maior poder de influenciar a tomada de decisão pelo Estado.

Os Waimiri Atroari denunciam que, quando o governo chega com o planejamento pronto, não é possível questionar e mudar o projeto: “Tudo já estava acertado, planejado, parecendo que nós não podíamos questionar, decidir sobre nossas vidas, sobre nossa Terra e sobre a implantação do empreendimento” (POVO WAIMIRI ATROARI, 2018: 17).

No caso da construção de usinas hidrelétricas, por exemplo, o licenciamento é iniciado apenas após o Estudo de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica e o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica. O primeiro tem por escopo definir os “pontos ótimos” para exploração do potencial hidroenergético de uma bacia hidrográfica, a partir de avaliações técnicas de engenharia, mas também considerando “critérios socioambientais”. O segundo é um instrumento de planejamento que analisa a relação de custo-benefício de um empreendimento específico a partir de critérios técnicos e econômicos.

Com a postergação da consulta exclusivamente para a fase de licenciamento, os povos indígenas e tribais são excluídos da participação da fase de planejamento e da avaliação de viabilidade econômica do empreendimento, na qual poderiam contribuir, por exemplo, com uma melhor avaliação da viabilidade socioambiental, com a discussão de alternativas locais e até mesmo com

uma estimativa mais acurada dos custos econômicos, evitando um subdimensionamento dos danos socioambientais.

Veja-se o caso da Ferrogrão, ferrovia planejada pelo Governo Federal para ligar o município de Sinop, em Mato Grosso, ao distrito de Miritituba, no Estado do Pará, destinada especialmente ao escoamento de grãos. O empreendimento, se construído, deverá impactar ao menos 16 Terras Indígenas localizadas nas Bacias dos Rios Xingu e Tapajós.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) conduz o processo de planejamento e é responsável pela elaboração do plano de outorga do empreendimento, a ser licitado a um concessionário privado. Nesta etapa, são realizados Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – que incluem o Diagnóstico Socioeconômico –, nos quais são discutidas a viabilidade econômica, social e ambiental do empreendimento. O plano de outorga define os termos do contrato que será celebrado entre o poder concedente e o concessionário privado. Ou seja, é na fase de planejamento, anterior à outorga, que são sacramentados os principais aspectos técnicos e contratuais do futuro empreendimento.

Desrespeitando o compromisso assumido com os indígenas, a ANTT enviou o plano de outorga da ferrovia sem antes dar início ao processo de consulta prévia, livre e informada. Com base na Portaria Interministerial nº. 60/2015, a Agência passou a defender que a consulta se daria exclusivamente na fase de Licenciamento Ambiental junto ao IBAMA, com a participação da FUNAI enquanto ente interveniente.

Ocorre que na fase de Licenciamento Ambiental as principais formulações técnicas do empreendimento estão consolidadas, o que viola o direito à consulta prévia dos povos indígenas potencialmente afetados, que terão limitada sua





possibilidade de participar do processo decisório. Nesse sentido, com o propósito de implementar adequadamente seus Protocolos de Consulta, os Munduruku e Kayapó apresentaram manifestação ao Tribunal de Contas da União solicitando a devolução do plano de outorga à ANTT. Os indígenas defendem que devem ser realizadas consultas tanto na fase de planejamento, a cargo da ANTT, quanto de Licenciamento Ambiental, nos termos da Convenção 169.

Em suma, restringir a consulta prévia à fase de Licenciamento Ambiental viola a Convenção 169 e implica excluir os povos indígenas e tribais das etapas relativas ao planejamento dos empreendimentos, quando deve influenciar as decisões estatais desde o planejamento setorial dentro do qual o projeto é formatado como a melhor escolha de política pública entre todas as alternativas possíveis.

### **Ausência de consulta sobre planos e programas regionais ou territoriais**

Além de elidir a participação dos povos indígenas e tribais na fase de planejamento e de análise de viabilidade econômica, a vinculação estrita do direito à consulta prévia ao Licenciamento Ambiental tem excluído estes sujeitos coletivos de discussões sobre planos e programas regionais ou territoriais. Em outras palavras, como os empreendimentos são licenciados de forma individualizada, não tem sido reconhecido o direito dos povos indígenas e tribais de serem consultados sobre os planos mais amplos dos governos para as regiões onde estão inseridos os territórios tradicionais.

Recorda-se que o artigo 7º, 1 da Convenção 169, determina que os povos indígenas e tribais “deverão participar da

formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”. Nesse sentido, os Kayapó registram em seu protocolo de consulta que querem “discutir com o governo sobre os planos para a região onde estão nossas terras” (POVO KAYAPÓ-MENKRA NOTI, 2019: 29).

Os Licenciamentos Ambientais da Rodovia Federal BR-242 (também chamada de Rodovia Milton Santos) e da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – FICO (Ferrovia EF 357), no entorno do Território Indígena do Xingu (TIX), exemplificam os prejuízos de se consultar isoladamente os empreendimentos. A BR-242 estaria localizada a cerca de 12 km de distância do limite sul da Território Indígena do Xingu. O traçado da ferrovia está a cerca de 27 km do mesmo limite da Terra Indígena.

A BR-242 é um projeto de rodovia da década de 1970, que tem por objetivo conectar a Região Centro-Oeste do país ao Estado da Bahia. A retomada do plano de implementação da BR-242 limita-se ao trecho do entroncamento da Rodovia MT-129/324, no município de Gaúcha do Norte até o entroncamento da Rodovia MT-243 no município de Querência, com aproximadamente 223,79 km.

A rodovia, se construída, terá alto impacto socioambiental. Segundo o traçado previsto, seu curso interceptará três das principais nascentes do Rio Xingu, cavidades naturais, algumas com relevância arqueológica e que constituem lugares sagrados para os indígenas, sítios tombados e unidades de conservação em suas adjacências. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) é o empreendedor da rodovia e responsável pela obtenção de todas as licenças e autorizações necessárias para sua instalação.



A FICO, por sua vez, corresponde a um trecho da Ferrovia Transoceânica, projeto de ferrovia aprovado no Plano Nacional de Viação de 2008 (Lei nº. 11. 772/2008), cujo objetivo é interligar o litoral baiano e o Oceano Pacífico, no litoral peruano. A ferrovia abrangeria um trecho de 1.700 km, que parte de Campinorte (GO), corta de Leste a Oeste o Estado do Mato Grosso, e se estende até a cidade de Vilhena (RO). A Lei nº. 11.772/2008 também outorgou à VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A – empresa pública, controlada pela União através do Ministério da Infraestrutura – a construção, o uso e gozo do trecho da ferrovia entre Campinorte (GO) e Porto Velho (RO).

Se construída, a FICO – tal como a BR-242 – impactará a região das cabeceiras do Rio Xingu, interceptando parte de suas principais nascentes e promovendo a intensificação da conversão de remanescentes florestais para usos agropecuários, com importantes perdas na quantidade e a qualidade dos recursos hídricos disponíveis no entorno e no interior da Terra Indígena do Xingu.

Durante muito tempo, os dois projetos de infraestrutura mantiveram-se praticamente paralisados. Em 2017, os projetos foram retomados e seus respectivos Licenciamentos Ambientais começaram a avançar. Foram realizadas reuniões com os povos indígenas do TIX, para que estes se manifestassem sobre medidas de mitigação e compensação previstas dentro de cada um desses processos, sem que tivesse existido nenhum processo de consulta e consentimento livre, prévio e informado.

Ao mesmo tempo que diferentes órgãos do Governo Federal – FUNAI, IPHAN, IBAMA e o DNIT – procuravam representantes indígenas do Xingu para participar de reuniões sobre os procedimentos dos Licenciamentos Ambientais de ambas as obras, a Associação do Território Indígena do Xingu (ATIX) tomou ciência de que a empresa Valec iniciava

processo administrativo para se desobrigar de qualquer obrigação com eles no contexto de implementação da ferrovia.

A responsável pela FICO protocolou ofício ao IBAMA questionando as condicionantes estabelecidas pela FUNAI para a emissão da Licença Prévia, argumentando que essas “extrapolam o que se entende de causa e efeito dos impactos decorrentes da instalação da ferrovia”. Ademais, solicitou ao órgão licenciador a “supressão das exigências referentes às Terras Indígenas do Complexo Xavante e do Parque do Xingu para futura emissão de Licença de Instalação para o trecho entre Campinorte (GO) e Lucas do Rio Verde (MT)”, considerando os limites estabelecidos pelo Anexo I da Portaria Interministerial 060/2015, já que a Terra Indígena do Xingu localiza-se a mais de 10 km do eixo principal da ferrovia.

As autoridades indígenas do TIX, preocupadas com a gravidade dos impactos das obras planejadas no entorno da sua terra e cansadas do permanente assédio de empresas terceirizadas pelos responsáveis da estrada e da ferrovia, decidiram exigir do governo o reconhecimento e respeito de seu Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada para conduzir um processo de diálogo unificado, que envolvesse todos os órgãos públicos responsáveis pelas obras, de forma a discutir as transformações e impactos do território, e não os empreendimentos, individualmente considerados, como pretendiam os diversos órgãos e empresas que os abordaram.

Em 25 de março de 2019, a ATIX, em articulação com o Observatório de Olho no Xingu, encaminhou carta a diversos órgãos públicos reivindicando a consulta aos povos do TIX no âmbito de ambos os licenciamentos, devido aos impactos sinérgicos e cumulativos dos empreendimentos sobre os seus territórios (XINGU+, 2020b).



Em junho do mesmo ano, foi realizada Audiência Pública na Câmara dos Deputados, convocada pela deputada Joênia Wapichana (Rede-RR), na qual se discutiu a proposta dos xinguanos de adotar um Plano de Consulta Unificado para consultar ambos os empreendimentos. Para a audiência foram convocados representantes do Ministério de Infraestrutura, DNIT, Valec, FUNAI, IBAMA, Ministério Público Federal, IPHAN e prefeitos da região, todos com o poder de decisão para aceitar a proposta realizada pelos indígenas do Xingu a partir de seu protocolo de consulta.

Na ocasião, o governo reconheceu a obrigatoriedade da consulta prévia aos povos indígenas e populações tradicionais impactadas pelos dois empreendimentos, sem nenhuma discussão sobre a distância de cada um deles dos limites oficiais da Terra Indígena do Xingu. Após pressão dos indígenas, o Governo Federal acatou a proposta de realização de um processo de consulta unificado para ambos os empreendimentos, a cargo da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimento, vinculada ao Ministério da Casa Civil, que também deve se encarregar da coordenação entre os diversos órgãos interessados no âmbito do Governo Federal. As primeiras reuniões de consulta foram realizadas atendendo aos procedimentos estabelecidos no protocolo de consulta do Xingu, mas o diálogo foi interrompido, em razão da pandemia da covid-19.

Apesar de ser considerado como um caso de sucesso por representar um dos primeiros reconhecimentos de protocolo de consulta por parte do Governo Federal, representado por suas mais altas instâncias, o caso também exemplifica diversos problemas relacionados com o passivo de participação indígena que esses empreendimentos têm desde sua

concepção. Os povos indígenas não foram consultados na fase de planejamento nem da rodovia e nem da ferrovia, ainda como projetos a serem priorizados no plano do Governo Federal e posteriormente aprovados por meio da lei que aprova o Plano de Viação Nacional (Lei nº. 11.772/2008).

A limitação do direito à consulta aos processos de licenciamentos individualizados também inviabiliza a discussão dos impactos sinérgicos e cumulativos dos empreendimentos sobre os territórios e os povos, o que, além de violar a Convenção 169 e os Protocolos de Consulta, desrespeita uma das diretrizes básicas do Licenciamento Ambiental.

Ante o exposto, conclui-se que é preciso colocar o território como centro do processo de consulta prévia, garantindo que os povos indígenas e tribais sejam consultados não apenas nos respectivos processos de licenciamento, mas também sobre planos e programas regionais e sobre os empreendimentos globalmente considerados, evitando-se uma abordagem fracionada e artificial sobre o que efetivamente está em jogo ao autorizar a afetação de recursos naturais, territórios e direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

### **Limitação do poder de a consulta influenciar a tomada de decisão pelo Estado**

Conforme visto anteriormente, tem prevalecido no âmbito dos governos o entendimento de que a consulta prévia aos indígenas e quilombolas se daria a partir da intervenção da FUNAI e FCP nos processos de Licenciamento Ambiental. Tem-se que estes entes, na condição de intervenientes, têm um poder decisório muito limitado sobre o processo de licenciamento. Sob este entendimento, a consulta teria por único escopo subsidiar as mani-



feições técnicas dos entes intervenientes, em vez de influenciar diretamente a tomada de decisão por parte do órgão licenciador.

Por essa razão, restringir a interlocução dos povos indígenas e tribais no processo de consulta aos entes intervenientes – FUNAI e FCP, respectivamente – tem por efeito imediato anular o poder de a consulta prévia influenciar a tomada de decisão estatal. Além disso, implica violação ao direito ao consentimento prévio, livre e informado.

Os órgãos envolvidos no licenciamento (licenciador e intervenientes) têm reduzido poder decisório para alterar características técnicas do empreendimento. Por isso, além da necessidade de uma interlocução direta com o órgão licenciador, também devem participar do processo de consulta os órgãos públicos interessados nos empreendimentos, bem como os órgãos responsáveis pelo conjunto de decisões administrativas que envolvem o processo de planejamento, de autorização administrativa e de tomada de decisão. Sendo assim, a adequada aplicação do direito à consulta prévia demanda um processo de coordenação interna dos governos, unificando a interlocução com os diversos atores estatais interessados, de forma a implementar adequadamente os Protocolos de Consulta.

Descabida, também, a iniciativa de alguns órgãos e entes governamentais de delegar ou terceirizar a empresas privadas o diálogo com as comunidades. Conforme a literalidade da Convenção 169, o direito à consulta prévia é de responsabilidade direta dos governos, não cabendo delegação a terceiros sem qualquer poder decisório.

Por fim, na esteira da vinculação entre consulta e licenciamento, é recorrente a tentativa do Estado de tentar utilizar as audiências públicas previstas na Resolução nº. 237 do Conama como consulta prévia, livre e informada. Audiência pública e consulta

prévia, no entanto, são instrumentos jurídicos absolutamente distintos, que se diferem quanto à previsão legal, escopo, objeto, sujeitos e efeitos jurídicos (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016).

### **Conversão da consulta prévia em um trâmite de quantificação de danos**

Outro grave problema decorrente da vinculação entre os institutos jurídicos diz respeito ao enfoque eminentemente ambiental dos processos de licenciamento. Potenciais danos socioculturais complexos são geridos pelas mesmas premissas que regem o tratamento dos impactos ambientais, no bojo de um processo administrativo com instrumentos primordialmente adaptados para o trato de questões ambientais.

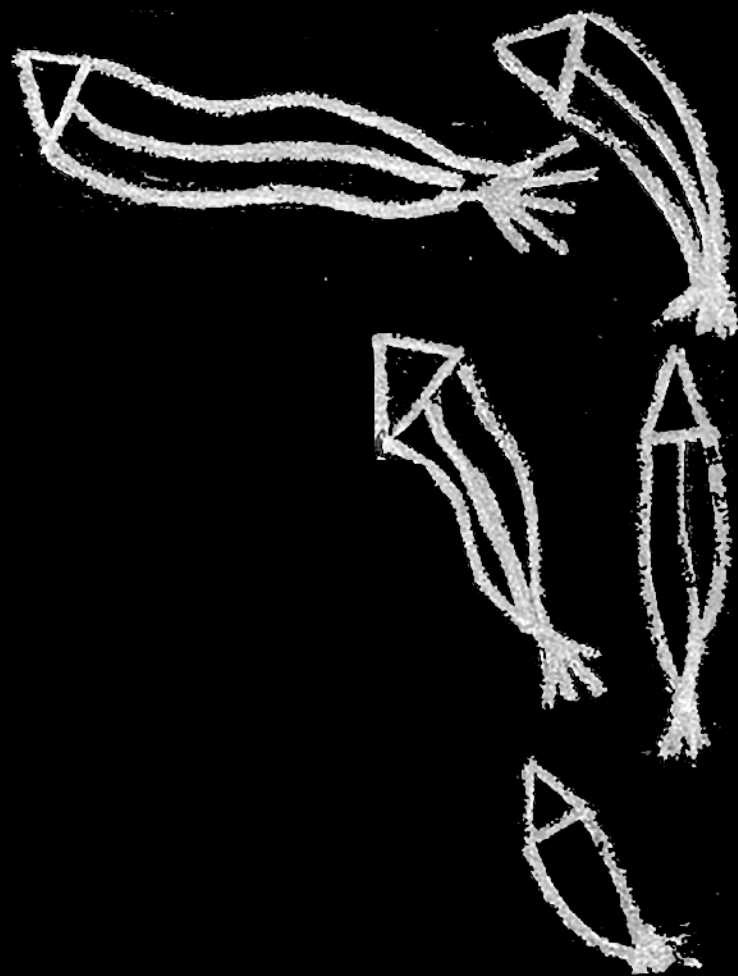
Parte-se, por exemplo, da premissa de que os impactos reversíveis podem ser neutralizados ou mitigados; e de que os impactos irreversíveis podem ser compensados. O Licenciamento Ambiental tende a conceber o local de instalação do empreendimento como um espaço abstrato e indiferenciado, não o concebendo como um território construído por cosmologias e ontologias nativas (OLIVEIRA, 2016).

Com isso, em vez de deliberar sobre a própria viabilidade do empreendimento ou de discutir a necessidade de se resguardar bens, valores e lugares intangíveis ante a sua importância sociocultural e espiritual para os povos indígenas e tribais, o direito à consulta prévia, livre e informada é reduzido a um trâmite de quantificação de danos e de discussão de medidas condicionantes, o que é rechaçado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Convenção 169, que define a própria medida administrativa como objeto da consulta (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016: 24).

A limitação é agravada pela separação estanque entre o Estudo de Componente Arqueológico, sob responsabilidade do IPHAN, e os Estudos de Componente Indígena e Quilombola, a cargo da FUNAI e FCP, respectivamente. A construção da FICO e da BR-242, por exemplo, deve impactar diretamente o Kamukwaká e Sagihengu, dois lugares sagrados de extrema importância cosmológica e espiritual para os povos indígenas xinguanos. Os lugares, que estão localizados fora do Território Indígena do Xingu, também constituem sítios arqueológicos e foram tombados pelo IPHAN em razão de sua importância religiosa para os indígenas.

Esse caso evidencia como o processo de Licenciamento Ambiental é incapaz de abranger de forma integral as características culturais, históricas e arqueológicas dos territórios impactados pelas atividades licenciadas. Evidentemente, a ausência de implementação integral dos instrumentos de ordenamento territorial que devem anteceder e orientar o planejamento territorial termina sobrecarregando os processos de Licenciamento Ambiental de empreendimentos, convertendo-se no único espaço concreto em que as decisões sobre escolhas de ocupação do solo e desenvolvimento regional se materializam.





## Considerações finais

A iniciativa dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais de elaborar e propor aos Estados nacionais onde estão inseridos seus Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento é, sem dúvida, a experiência mais inovadora, sociodiversa e eficiente que surgiu nas últimas décadas para a implementação efetiva do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado.

O fato de a existência dos Protocolos Autônomos comunitários derivar do exercício da autodeterminação dos povos, os revela como instrumentos integradores de um conjunto de direitos coletivos e fundamentais destes. Além disso, os Protocolos Autônomos capturam a essência do DCCLPI ao estabelecer as regras na relação do Estado, terceiros proponentes e povos indígenas e tribais a partir da juridicidade própria de cada povo e não desde a centralidade das normas externas e impostas a esses povos e comunidades.

Se comparado com o número de povos indígenas e tribais existentes no mundo, o número de protocolos atualmente aprovados e publicados é bastante tímido. Não obstante, sua existência e paulatina implementação estimulam a multiplicação de manifestações similares aos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento, sem que, necessariamente, reproduzam o mesmo conteúdo e nomenclatura (ditos documentos podem ser chamados de leis próprias, regimentos internos, guias de consulta, mandatos de consulta prévia, etc.). Todos esses instrumentos jurídico-políticos reproduzem a mudança de paradigma consistente em explicitar princípios, regras e procedimentos que devem ser respeitados pela sociedade envolvente e pelos governos dos Estados nacionais para qualquer tipo de interlocução que envolva a discussão dos direitos fundamentais e coletivos desses povos.



Os Protocolos de Consulta também lançam luz sobre um antigo debate relacionado com os efeitos jurídicos do DCCLPI, principalmente com aqueles relacionados ao poder dos povos indígenas e tribais de vetar ou não decisões do Estado. Nos Protocolos Autônomos, há direcionamentos claros sobre os limites conceituais que cada povo está disposto a consensualizar ou não. Também há descrições precisas do que significa para cada um deles a construção do consentimento, deixando para trás a interpretação dicotômica do DCCLPI como apenas a manifestação de acordo ou desacordo com iniciativas externas, públicas ou privadas, que afetam suas vidas e territórios. Com a publicação dos Protocolos Autônomos de consulta, fica evidente a natureza dialógica do DCCLPI que, na prática, deve eliminar abordagens impositivas e autoritárias do relacionamento entre minorias étnicas com o Estado e demais atores externos.

Essa mudança de paradigma envolve uma infinidade de desafios, tanto para os povos indígenas e tribais como para os Estados nacionais e outros atores interessados em dialogar de forma respeitosa com estes. Para os povos, avançar nesta mudança significa realizar seriamente o esforço de explicitar para terceiros aquilo que é lei para eles, ou seja, retraduzir as normas que regem a vida em sociedade, e que, por serem normas internas e culturalmente diferenciadas, é invisível aos olhos da sociedade hegemônica que segue imersa no paradigma assimilacionista que historicamente vem subalternizando povos indígenas e tribais. Regras de organização social e representação política relevantes para a interação com terceiros nem sempre são explícitas para aqueles que as praticam, por esse motivo a reflexão sobre elas e sua explicitação demanda um exercício político interno altamente

complexo. Elaborar Protocolos Autônomos passa por uma profunda reflexão sobre o próprio ser coletivo de cada povo, o que não se trata de uma questão trivial num mundo de intensa conectividade e rápida transformação no qual estão inseridos todos os povos e minorias étnicas do planeta.

Reforçando acordos de governança interna em seus territórios, os Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento ampliam os esforços dos povos indígenas e tribais em realizar uma gestão territorial sustentável, garantindo qualidade de vida para as atuais e futuras gerações, em demonstração de autonomia e de resistência à opressão política e cultural a que historicamente foram submetidos.

Para os Estados Nacionais e para outros atores externos aos povos, como corporações privadas, os desafios não são de menor monta. Nesse caso, trata-se de um processo de verdadeira desconstrução de normas e procedimentos históricos que fundamentaram relações colonialistas e autoritárias com povos indígenas e tribais. A mudança de paradigma nesse relacionamento passa pelo indispensável reconhecimento da legitimidade da existência plena desses povos, e, portanto, da legalidade de suas próprias normas para o exercício da governança de seus territórios, e para a redefinição das normas que devem reger a relação horizontalizada destes com o Estado.

Em outras palavras, os Protocolos Autônomos de consulta, como expressão da jusdiversidade, materializam e desafiam o reconhecimento do pluralismo jurídico nos Estados pluriculturais e multiétnicos, plurinacionais de fato, ainda que não reconhecidamente de direito. O que está em jogo não é apenas reconhecer a pluralidade de normas legais, mas ir além desse reconhecimento, refletindo sobre como

criar espaços jurídico-políticos para instrumentos que possam implementar paradigmas de direito interculturais.

Este estudo demonstrou amplamente que povos indígenas e tribais vêm indicando valiosos caminhos para dialogar com o Estado e concretizar o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado. O horizonte dos desafios para garantir plenamente o respeito aos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento, contudo, ainda nos mostra distante. Verifica-se que as dificuldades e lacunas ainda estão localizadas na implementação e observância do dever de consulta prévia por parte dos Estados. Em meio a tantas ameaças e retrocessos aos direitos étnicos já conquistados, os Protocolos de Consulta são instrumentos que amplificam a luta pela existência física, cultural, territorial e jurídica dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.



## Lista de Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento analisados



## **BELIZE**

1. Consultation Framework. Roxloq' oninkileb' aj Maay Tzajaa-na Ko ut yanil aj Maya. Maya People of Southern Belize (2014)

## **BRASIL**

1. Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi (2014)
2. Protocolo de Consulta Munduruku (2014)
3. Protocolo de Consulta de Montanha e Mangabal (2014)
4. Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Território Indígena do Xingu (2016)
5. Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos Quilombolas de Jambuaçu/Moju (2017)
6. Protocolo de Consulta Quilombolas de Abacatal/Aurá (2017)
7. Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu (2017)
8. Protocolo de Consulta Prévia do Povo Krenak (2017)
9. Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno (2017)
10. Protocolo de Consulta ao Povo Waimiri Atroari (2018)
11. Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim Guaraní Mbya (2018)
12. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre Vivas de Vargem do Inhaí, Mara dos Crioulos, Raiz Braúnas (2018)
13. Protocolo de Consulta dos Povos Jaminawa e Manxineru da Terra Indígena Mamoadate (2018)
14. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Comunidades Tradicionais Apanhadoras e Apanhadores de Flores Sempre Vivas de Macacos, Pé de Serra e Lavras (2019)
15. Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti Associados ao Instituto Kabu (2019)

16. Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque (2019)

17. Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara – Maranhão (2019)

18. Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea – Amazonas (2019)

19. Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas da Região Serra da Lua – Roraima (2019)

20. Protocolo de Consulta Yanomami e Ye'kwana (2019)

21. Protocolo de Consulta do Povo Manoki (2020)

22. Protocolo Autônomo de Consulta e Consentimento dos Povos Indígenas do Tumucumaque e Rio Paru D'este (2020)

23. Protocolos Próprios de Consulta e Consentimento Prévio dos Povos Indígenas do Território Wayamu (2021)

## **CANADÁ**

1. Northern Secwepemc te Qelmuw (“NStQ”) Consultation and Accommodation Guidelines for Government and Third Parties (2003)

2. Consultation Protocol of First Nations of Quebec and Labrador (2005)

3. NStQ Consultation Guidelines – A Guide for Government and Third Parties (2009)

4. Walpole Island First Nation Consultation and Accommodation Protocol (2009)

5. Takywa Tagamu Nation (TTN) Consultation Protocol (2011)

6. Alderville First Nation Consultation Protocol (2015)

7. Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames First Nation – Wiindmaagewin Consultation Protocol (2016)

## COLÔMBIA

1. Protocolo de Consulta Prévia – Propuesta de Protocolo de Consulta Previa, Libre, Informada y Vinculante para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de áreas rurales y urbanas en el marco del Congreso Nacional de estos grupos étnicos: Aprobada en el marco del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero) (2013)
2. Mandato de Consulta Prévia del Foro Interétnico Solidaridad Chocó – FISCH (2015)
3. Protocolo Comunitario del Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá para el Fortalecimiento interno y Relacionamento Intercultural y la Participación en los Procesos de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado (2017)
4. Protocolo Autônomo – Mandato del Pueblo Arhuaco – para el Relacionamento con el Mundo Externo incluyendo la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado (2017)
5. Protocolo para el Relacionamento del y con el Pueblo Nasa del Resguardo de Cerro Tijeras, Municipio de Suarez Departamento del Cauca (2017)

## Bibliografia

- 6A. CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF. Manual de Jurisprudência dos Direitos Indígenas. Brasília: MPF, 2019.
- ABA, Ofício (n. 005/2018/ABA/PRES). Assunto: Manifestação da ABA sobre o Decreto n. 1.969 de 24 de janeiro de 2018 do Governo do Pará que institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais. Associação Brasileira de Antropologia (ABA), 2018. Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2018/02/18/aba-protesta-contradecisao-do-governo-do-para-de-estabelecer-normas-para-consulta-previa-ignorando-protocolos-e-sem-ouvir-povos-indigenas>>.
- ABARCA, M. M. (ED.). De la Consulta al Consentimiento: Debates y experiencias desde Abya Yala. Quito-Ecuador: Abya-Yala, 2020.
- ALBUQUERQUE, S. Consulta prévia e Convenção n. 169 da OIT. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Temas Sociais. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/apresentacoes/2012/convencao-da-oit/@@download/file/Conven%C3%A7%C3%A3o%20da%20OIT.ppt>>.
- ALDERVILLE FIRST NATION. Alderville First Nation Consultation Protocol. Alderville First Nation, 2015.
- ANAYA, J. Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples: Extractive industries and indigenous peoples. Geneva: United Nations, 1 jul. 2013.
- [APANHADORAS DE FLORES SEMPRE VIVAS] COMUNIDADES TRADICIONAIS APANHADORAS E APANHADORES DE FLORES SEMPRE VIVAS DE MACACOS, PÉ DE SERRA E LAVRAS. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Comunidades Tradicionais Apanhadoras e Apanhadores de Flores Sempre Vivas de Macacos, Pé de Serra e Lavras, 2019.
- APOINME et al. Comunicação ao Comitê de Especialistas na Aplicação das Convenções e Recomendações da OIT sobre o Cumprimento da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <[https://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1220640410\\_indio.pdf](https://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1220640410_indio.pdf)>.
- [ASSOCIAÇÃO GUARANI] ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA INDÍGENA GUARANI (ACIGUA) (ED.). Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim Guarani Mbya, 2018.
- [BEIRADEIROS MONTANHA E MANGABAL] BEIRADEIROS DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE MONTANHA E MANGABAL. Protocolo de Consulta de Montanha e MangabalBeiradeiros da Associação de Moradores de Montanha e Mangabal, 2014.
- BORROWS, J. Freedom and Indigenous Constitutionalism. Toronto: University of Toronto Press, 2016.
- BORROWS, J. Frozen Rights in Canada: Constitutional Interpretation and the Trickster. American Indian Law Review, v. 22, n. 1, p. 37-64, 1998 1997.
- BORROWS, J. Language and Anishinaabe Consultation LawIndigenous Law Association at McGill Blog, 2018. Disponível em: <<https://indigenous-law-association-at-mcgill.com/2018/04/14/language-and-anishinaabe-consultation-law-by-john-borrows/>>. -
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 Distrito Federal. Acórdão. Democratas e Presidente da República. Relator: Min. Cezar Peluzo. Julgamento em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768110447/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3239-df-distrito-federal-0002247-2620041000000>>.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. Audiência Pública sobre Ferrogrão: Dilemas e Desafios para a Sustentabilidade de uma Grande Obra de Infraestrutura na Amazônia - Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=r3nkY2qfV-E>>.

- CAPORRINO, B. Dos que flecham longe: o protocolo de consulta e consentimento Wajãpi. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2020.
- CHAVES, K. A.; SOUZA, A. M. De Belo Monte a Belo Sun, o Pará como espaço de espoliação & exceção: o caso da resistência Yudjá. In: XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Universitat de Barcelona, Barcelona: 2018.
- [CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION] DESHKAN ZIIBIING/CHIPPEWAS OF THE THAMES FIRST NATION. Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames First Nation – Wiindmaagewin Consultation Protocol Deshkan Ziibiing/Chippewas of the Thames First Nation, 2016.
- CIDH. Observações Preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil/Comissão Americana de Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/2380Pport.pdf>>.
- CIDH. PS177. Audiência. Informação verbal. El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, 9 out. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Dfi-z9kExNc>>.
- CIMI; DIAS, B. Organizações exigem revogação de decreto do Pará que viola direito à Consulta Prévia. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2018/02/organizacoes-exigem-revogacao-de-decreto-do-para-que-viola-direito-consulta-previa/>>.
- COMUNIDADE QUILOMBOLA ABACATAL. Protocolo de Consulta Quilombolas de Abacatal/Aurá, Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá - AMPQUA, 2017.
- COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Documento das Comunidades Quilombolas do Estado de São Paulo sobre o evento consultivo para regulamentar o direito à consulta prévia. Registro, mai. 2013. Disponível em: <<https://etnico.wordpress.com/2013/05/29/a-farsa-da-consulta-da-consulta-no-vale-do-ribeira-sp/>>.
- CONAQ. Comunicação sobre o Cumprimento pelo Estado Brasileiro da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT. CONAQ, 2008.
- CONNECTAS. Nota pública sobre regulamentação da Consulta Prévia, 2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/empresas-e-direitos-humanos/noticia/3387-nota-publica-sobre-regulamentacao-da-consulta-previa>>.
- COYLE, M. Indigenous Legal Orders in Canada - A literature review. [s.l.] Law Publications 92, 2017. Disponível em: <<http://ir.lib.uwo.ca/lawpub/92>>.
- DOYLE, C.; WHITMORE, A.; TUGENDHAT, H. (EDS.). Free Prior Informed Consent Protocols as Instruments of Autonomy - Laying Foundations for Rights Based Engagement. Köln: Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie (INFOE) e. V., 2019.
- DPE-PA et al. Recomendação Conjunta n. 007/ 2018. Referência: Decreto n. 1.969 de 24 de janeiro de 2018. DPE-PA, MPPA, MPF-PA, DPU, 2018.
- DUPRAT, D. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, D. (ORG). Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. Brasília: ESMPU, 2015.
- ECONOMICS CONSULTANTS. First Nation Consultation Framework: Project Report to the National Centre for First Nations Governance. Canada: Economics Consultants, 2008. Disponível em: <[http://fngovernance.org/resources\\_docs/First\\_Nation\\_ConsultationFramework.pdf](http://fngovernance.org/resources_docs/First_Nation_ConsultationFramework.pdf)>.
- EXPERT MECHANISM ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES. Free, prior and informed consent: a human rights-based approach - Study of the Expert Mechanism on the Rights

- of Indigenous Peoples. [s.l.] United Nations Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 2018. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/245/94/PDF/G1824594.pdf?OpenElement>>.
- GARZÓN, B. R. The Juruna (Yudjá) People's Protocol: A Response to a Hard-Learned Lesson. In: *Free Prior Informed Consent Protocols as Instruments of Autonomy: Laying Foundations for Rights based Engagement*. Köln: Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie (INFOE) e. V., 2019. p. 32-47.
- GARZÓN, B. R.; YAMADA, E. M.; OLIVEIRA, R. Direito à Consulta e ao Consentimento de Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais. Washington, D.C; São Paulo: DPLF, RCA, 2016.
- GAVAZZI, R. A experiência de elaboração dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas do Acre. In: GRUPIONI, L. D. B. (Org). *Em busca do Bem-Viver: experiências de elaboração de planos de gestão territorial e ambiental de Terras Indígenas*. São Paulo: RCA, 2020.
- GLASS, V. *Protocolos autonómicos de consulta previa y el derecho a la libre determinación*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2021.
- GOMES, J. et al. *Protocolos de Consulta e Consentimento Prévio: Ideias para a elaboração de Protocolos de Consulta prévia, livre e informada e de consentimento*. Pará: FASE, 2019.
- GRUPIONI, L. D. B. Elaborações indígenas do direito de consulta no Brasil. In: RICARDO, B.; RICARDO, F. (ED). *Povos Indígenas no Brasil: 2011-2016*. São Paulo: ISA, 2017.
- GRUPIONI, L. D. B. *Protocolos autónomos de consulta y consentimiento: Una estrategia para efectivización del derecho a la consulta previa, libre e informada en Brasil*. In: ABARCA, M. M. (Ed.). *De la Consulta al Consentimiento Debates y experiencias desde Abya Yala*. Quito – Equador: Abya-Yala, 2020. p. 129-154.
- GRUPIONI, L. D. B. *Trilhando novos caminhos para a gestão das Terras Indígenas*. In: GRUPIONI, L. D. B. (ORG). *Em busca do Bem-Viver: experiências de elaboração de planos de gestão territorial e ambiental de Terras Indígenas*. São Paulo: RCA, 2020.
- HERNÁNDEZ, S. M. *Protocolos Autonómicos de Consulta Previa Indígena en América Latina: Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú*. América Latina: IWGIA, 2020.
- IAT. *Instrução Normativa (IN) n. 07, de 05 de novembro de 2020, do Instituto Água e Terra (IAT) do Estado do Paraná*. Instituto Água e Terra, 2020.
- IEPÉ. *Do Protocolo Wajãpi à Consulta Prévia, Amapá, 2019a*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mtRJVeYGLEM&t=482s>>.
- IEPÉ. *Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque, 2019b*.
- INSTITUTO KABU et al. *Protocolo Kayapó-Menkragnoti. Pará, 2019*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WcWoAJ7rjaY>>
- ISA. *#Consulta Xingu | Indígenas do Xingu lutam por seu direito à voz, 2019c*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WgpgRGM6S04>>.
- ISA. *Governo reconhece obrigação de consultar povos indígenas do Xingu*. Instituto Socioambiental, 2019a. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-reconhece-obrigacao-de-consultar-povos-indigenas-do-xingu>>.
- ISA. *Xinguanos entregam ao governo plano de consulta inédito*. Instituto Socioambiental, 2019b. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/xinguanos-entregam-ao-governo-plano-de-consulta-inedito>>

- JOCA, P. Politics of FPIC in Brazil. [s.l.] Columbia Center on Sustainable Investment | Columbia Law School | The Earth Institute, Columbia University, 2020b.
- JOCA, P. Protocolos Indígenas de Consulta e Consentimento no Brasil. In: HERNÁNDEZ, S. M. (Ed.). Protocolos Autonómicos de Consulta Previa Indígena en América Latina: Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú. [s.l.] IWGIA, 2020a. p. 68-105.
- KRENAK, A.; KOPENAWA, D. Duas lideranças indígenas falam sobre os tempos Bolsonaro, 2019. Disponível em: <[https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/48502\\_20190118\\_125050.PDF](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/48502_20190118_125050.PDF)>.
- LECLAIR, J.; PAPILLON, M.; FORGET, H. Les protocoles de consultation adoptés unilatéralement par les communautés autochtones au Canada: un modèle de convergence des systèmes juridiques autochtones et étatique ? Recherches amérindiennes au Québec, v. 49, n. 2, p. 25-36, 2019.
- LEWKOWICZ, R. B. En el camino de una consulta adecuada: El proceso de elaboración del Protocolo de Consulta de los Pueblos Indígenas de Oiapoque. In: ABARCA, M. M. (Ed.). De la Consulta al Consentimiento Debates y experiencias desde Abya Yala. Quito-Ecuador: Abya-Yala, 2020. p. 129-155.
- LIGHTFOOT, S. Indigenous Laws and Governance in Indigenous Self-Developed FPIC Protocols: An Expert Contribution to the “Implementing Consent for Mining on Indigenous Lands” project for the B.C. First Nations Energy and Mining Council. British Columbia: University of British Columbia, 2020.
- MAGALHÃES, S. B.; CUNHA, M. C. DA. A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), 2017. Disponível em: <<http://34.95.239.34/sbpc/handle/20.500.11832/2441?locale=en>>.
- MASTA, (MOSQUITIA ASLA TAKANKA-UNIDAD DE LA MOSQUITIA. Protocolo Bio-cultural del Pueblo Indígena Miskitu. MASTA, 2012.
- [MAYA PEOPLE] MAYA PEOPLE OF SOUTHERN BELIZE. Consultation Framework. Roxloq’ oninkileb’ aj Maay Tzajaana Ko ut yanil aj Maya. Maya People of Southern Belize, 2014.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ et al. Recomendação Conjunta n. 007/2018, 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/recomendacao-decreto-consulta-previa>>.
- MONTAMBEAULT, F.; SILVA, L. A. L. DA; JOCA, P. M. CPLE et protocoles de consultation autochtones au Brésil: trajectoires comparées. Recherches amérindiennes au Québec, v. 49, n. 2, p. 37-49, 2019.
- MPPA; NAF. Ofício Circular n. 001/2021. Convite de Reunião Ampliada. Objeto: Oitiva das populações tradicionais, professores e profissionais que pesquisam e trabalham com as populações tradicionais sobre minuta do Governo do Estado do Pará que regulamenta a Consulta Livre, Prévia e Informada das Populações e dos Povos Tradicionais, relacionada ao que determina a Convenção 169 da OIT. MPPA, NAF, 2021.
- NAPOLEON, V. Thinking About Indigenous Legal Orders. In: PROVOST, R.; SHEPPARD, C. (Eds.). Dialogues on Human Rights and Global Pluralism. Dordrecht: Springer, 2013. p. 229-245.
- NAPOLEON, V. Tsilhqot’in Law of Consent. UBC Law Review, v. 48, n. 3, p. 873-901, 2015.
- NORTHERN SECWEPHEM TE QELMUCW FIRST NATION. 2003 Northern Secwepemc te Qelmucw – Consultation and Accommodation Guidelines for Government and Third Parties-Northern Secwepemc te Qelmucw First Nation, 2003.

- NORTHERN SECWEPENC TE QELMUCW FIRST NATION. 2009 NStQ Consultation Guidelines – A Guide for Government and Third Parties Northern Secwepenc te Qelmucw First Nation, 2009.
- OLIVEIRA, R. “Respeitem a forma de a gente ser”: Protocolo de Consulta Munduruku e pluralismo jurídico. *Revista Direito e Práxis*, 2020.
- OLIVEIRA, R. A Ambição dos Pariwat: Consulta prévia e conflito socioambiental. Belém: Universidade Federal do Pará, 2016.
- OLIVEIRA, R. Os Protocolos de Consulta. In: GLASS, V. (Ed.). *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Rosa Luxemburgo, 2019. p. 109-123.
- ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc ONU A/HRC/12/34ONU, 2009.
- PAPILLON, M.; RODON, T. Norm Appropriation and the Performative Politics of Indigenous Consent in Canada. In: *Workshop Indigenous Peoples’ Free, Prior and Informed Consent: From Theory to Practice*. Université de Montréal, Montreal: 2018.
- POVO JAMINAWA E MANXINERU. Protocolo de Consulta dos Povos Jaminawa e Manxineru da Terra Indígena Mamoadate. CPI-AC, 2018.
- POVO JURUNA. Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu. Juruna da TI Paquiçamba. RCA, ISA, 2017.
- POVO KAYAPÓ-MENKRAGNOTI. Protocolo de consulta dos Kayapó-Menkragnoti associados ao Instituto Kabu. Instituto Kabu, 2019.
- [POVO KRENAK] KRENAK. Protocolo de Consulta Prévia do Povo Krenak. 2017.
- POVO MUNDURUKU. Protocolo de Consulta Munduruku. Brasil: [s.n.], 2014.
- POVO WAIMIRI ATROARI. Protocolo de Consulta ao Povo Waimiri Atroari. Associação Comunidade Waimiri Atroai & PWA (ACWA) – Programa Waimiri Atroari, 2018.
- POVO WAJÂPI. Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi. Brasil: [s.n.], 2014.
- [POVOS DO OIAPOQUE] POVOS INDÍGENAS DO OIAPOQUE. Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque. CCPIO, 2019.
- [POVOS DO TUMUCUMAQUE] POVOS INDÍGENAS DO TUMUCUMAQUE E RIO PARU D’ESTE. Protocolo Autônomo de Consulta e Consentimento dos Povos Indígenas do Tumucumaque e Rio Paru d’Este. APITIKATXI, APIWA, 2020.
- [POVOS DO WAYAMU] POVOS INDÍGENAS DO TERRITÓRIO WAYAMU. Protocolos Próprios de Consulta e Consentimento Prévio dos Povos Indígenas do Território Wayamu. AIKATUK, AMIRMO, APIM, APITMA, APIW, CGPH, 2020.
- [POVOS DO XINGU] POVOS DO TERRITÓRIO INDÍGENA DO XINGU. Protocolo de Consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu. Associação Terra Indígena Xingu (ATIX), 2016.
- [POVOS MUNDURUKU E APIAKÁ] POVOS MUNDURUKU E APIAKÁ DO PLANALTO SANTARENO. Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno, 2017.
- POVOS YANOMAMI E YE’KWANA. Protocolo de Consulta dos Povos Yanomami e Ye’kwana. Hutukara Associação Yanomami, 2019.
- PRIMER CONGRESO NACIONAL AUTÓNOMO DEL PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, RAIZAL Y PALENQUERO. Protocolo de Consulta Previa - Propuesta de Protocolo de Consulta

- Previa, Libre, Informada y Vinculante para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de áreas rurales y urbanas en el marco del Congreso Nacional de estos grupos étnicos: Aprobada en el marco del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, 2013.
- PUEBLO ARHUACO. Protocolo Autónomo – Mandato del Pueblo Arhuaco – para el Relacionamiento con el Mundo Externo Incluyendo la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado Pueblo Arhuaco, 2017.
- [PUEBLO NASA] PUEBLO NASA DEL RESGUARDO DE CERRO TIJERAS. Protocolo para el Relacionamiento del y con el Pueblo Nasa del Resguardo de Cerro Tijeras, Municipio de Suarez Departamento del Cauca – Base para la Consulta Previa Interna – Externa y el Consentimiento Previo, Libre e Informado Pueblo Nasa del Resguardo de Cerro Tijeras, 2017.
- [PUEBLO NEGRO] PUEBLO NEGRO DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS MAYORQUÍN RAPOSO Y ANCHICAYÁ. Protocolo Comunitario del Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá para el Fortalecimiento Interno y Relacionamiento Intercultural Externo y la Participación en los Procesos de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá, 2017.
- [QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA] COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO TERRITÓRIO ÉTNICO DE ALCÂNTARA. Documento Base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA. Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara, 2020.
- QUILOMBOLAS DE JAMBUAÇU/MOJU. Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos Quilombolas de Jambuaçu/Moju – Pará, 2017.
- [QUILOMBOLAS E APANHADORAS DE FLORES SEMPRE VIVAS] COMUNIDADES QUILOMBOLAS E APANHADORAS DE FLORES SEMPRE VIVAS DE VARGEM DO INHAÍ, MARA DOS CRIoulos, RAIZ E BRAÚNAS. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre Vivas de Vargem do Inhaí, Mara dos Crioulos, Raiz e Braúnas, 2018.
- SILVA, L. A. L. DA. Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para coexistir. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.
- SILVA, L. A. L. 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). In: GLASS, V. (Ed.). Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019. p. 47-108.
- SNAS/SG/PR. Memória de Reunião. Pauta: Reunião de Encerramento do Grupo de Trabalho Interministerial para Regulamentação, no Governo Brasileiro, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OITS. NAS, SNAS/SG/PR, 2014.
- SOUSA, R. P. B. DE. Direito Agrário, Projetos Portuários e Comunidades Quilombolas: Uma análise a partir do projeto de construção do “Porto do Maicá” em Santarém – Pará. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2018.
- SOUZA FILHO, C. F. M. DE. A Força Vinculante do Protocolo de Consulta. In: GLASS, V. (Ed.). Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação. Sao Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019. p. 19-46.
- SOUZA FILHO, C. F. M. DE. Autodeterminação dos povos e jusdiversidade. In: ALMEIDA, I.; RODAS, N. A. (Eds.). En Defensa Del Pluralismo y la Igualdad Los Derechos de los Pueblos Indios y el Estado. Quito – Ecuador: Ediciones Abya, 1998. p. 241-260.



SOUZA FILHO, C. F. M. DE. O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito. 1ª ed. 6ª reimp ed. Curitiba: Jurua, 2009.

TAKYWA TAGAMU NATION. Takywa Tagamu Nation (TTN) Consultation Protocol. Takywa Tagamu Nation, 2011.

TAULI-CORPUZ, V. Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on her mission to Brazil. [s.l.] United Nations Human Rights Council, 2016. Disponível em: <<http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/country/2016-brazil-a-hrc-33-42-add-1-en.pdf>>.

XINGU+. Fico (EF-354). Disponível em: <<https://xingumais.org.br/obra/fico-ef-354-trecho-agua-boa-mt-lucas-rio-verde-mt-lotes-6-11>>.

XINGU+. Mineração Volta Grande (Belo Sun). Disponível em: <<https://xingumais.org.br/obra/mineracao-volta-grande-belo-sun>>.

YAMADA, E. M.; GRUPIONI, L. D. B.; GARZÓN, B. R. Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento: Guia de Orientações. São Paulo: RCA, 2019.

YAMADA, E. Regulamentação do Direitos de Consulta no Brasil. In: RICARDO, B.; RICARDO, F. (ED). Povos Indígenas no Brasil: 2011-2016. São Paulo: ISA, 2017.

YELLOWHEAD INSTITUTE. Land Back. A Yellowhead Institute Red Paper. Ontario: Yellowhead Institute, 2019.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Protocolos autônomos de consulta e consentimento : um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia / Priscylla Joca ... [et al.]. -- 1ª ed. -- São Paulo : Iepé - Instituto de Pesquisa e Formação Indígena : Rede de Cooperação Amazônica - RCA, 2021.

Outros autores : Biviany Rojas Garzón, Liana Amin Lima da Silva, Rodrigo Magalhães de Oliveira, Luis Donisete Benzi Grupioni.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-89357-03-2

1. Ciências sociais 2. Cultura indígena 3. Índios - Direitos fundamentais 4. Povos indígenas I. Joca, Priscylla. II. Garzón, Biviany Rojas. III. Silva, Liana Amin Lima. IV. Oliveira, Rodrigo Magalhães de. V. Grupioni, Luis Donisete Benzi.

21-93441

CDD-300

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências sociais 300

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

## Autores

**Priscylla Joca** – Mestre em Direito Constitucional/UFC. Doutoranda em Direito na Universidade de Montreal (Canadá).

**Biviany Rojas Garzón** – Mestre em Ciências Sociais/UnB. Coordenadora do Programa Xingu do Instituto Socioambiental.

**Liana Amin Lima da Silva** – Doutora em Direito Econômico e Socioambiental/PUC-PR. Professora de Direitos Humanos e Fronteiras da UFGD.

**Rodrigo Magalhães Oliveira** – Mestre em Direitos Humanos/UFPA. Doutorando em Direito/UnB. Pesquisador do Instituto Socioambiental.

**Luis Donisete Benzi Grupioni** – Doutor em Antropologia Social/USP. Coordenador do Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena e secretário da RCA – Rede de Cooperação Amazônica.





*Os povos indígenas e tribais têm usado seus próprios mecanismos para a implementação da consulta e consentimento, principalmente por meio de protocolos de consulta (...) Os processos de construção de protocolos podem ajudar a reforçar as instituições e instrumentos normativos de autogovernança e de tomada de decisões destes povos, e pode ajudar a fortalecer a unidade dentro dos povos e comunidades, e consolidar suas posições quanto às medidas necessárias para respeitar seus direitos.*

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021

REALIZAÇÃO



PARCERIA

APOIO

