

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 14 | n. 3 | setembro/dezembro 2023 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Desenvolvimento e neoextrativismo: conflitos socioambientais e a necessária consulta prévia nos projetos de infraestrutura*

Development and neoextractivism: socio-environmental conflicts and the necessary prior consultation in infrastructure projects

Isaene de Arruda Santos**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte – MG, Brasil)

isaene.santos@upe.br

<http://orcid.org/0000-0003-3505-7341>

Clarissa Marques***

Universidade de Pernambuco (Arcoverde – PE, Brasil)

clarissa.marques@upe.br

<http://orcid.org/0000-0003-2567-141X>

Como citar este artigo/*How to cite this article*: SANTOS, Isaene de Arruda; MARQUES, Clarissa. Desenvolvimento e neoextrativismo: conflitos socioambientais e a necessária consulta prévia nos projetos de infraestrutura. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 14, n. 3, e249, set./dez. 2023. doi: 10.7213/revdireconsoc.v14i3.29757

* A pesquisa faz parte do projeto financiado pelo CNPq - Bolsa Produtividade CNPq – Processo n. 303450/2020-7 – A contribuição da Indústria 4.0 para a Manufatura Verde na Produção de Calçados.

** Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte – MG, Brasil). Graduada em Direito pela Universidade de Pernambuco, Campus Arcoverde (Arcoverde – PE, Brasil). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Transdisciplinares sobre Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade – GEPT/UPE/CNPq.

*** Docente do curso de Direito da Universidade de Pernambuco, Campus Arcoverde (Arcoverde – PE, Brasil). Doutorado pela Universidade Federal de Pernambuco (2012). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa Transdisciplinares sobre Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade – GEPT/UPE/CNPq. Coordenadora do Projeto de Extensão Direitos em Movimento – DIMO. Coordenadora do Programa de Extensão TransVERgente (UPE/FIOCRUZ). Coordenadora do Projeto de Inovação Pedagógica Ser Quilombola (GEPT-UPE/DPU).

Recebido: 19/10/2022
Received: 10/19/2022

Aprovado: 18/12/2023
Approved: 12/18/2023

Resumo

O presente trabalho propõe a investigar a efetividade do direito à consulta livre, prévia e informada na implementação de projetos de infraestrutura que atinjam povos e comunidades tradicionais. Para tal, utiliza-se o método analítico, bem como a pesquisa bibliográfica e descritiva e método de abordagem qualitativo. O modelo de desenvolvimento extrativista adotado no Brasil tem investido na instalação de megaprojetos de infraestrutura, como a construção de Usinas Hidrelétricas e Barragens. Com a construção desses megaprojetos, surgem riscos e impactos que são suportados pelos povos e comunidades tradicionais afetados. O Brasil é signatário da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece o direito à consulta livre, prévia e informada dos povos que eventualmente possam ser atingidos por projetos ou obras em seu território, bem como o direito ao consentimento. O direito à consulta prévia é um instrumento de proteção dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, frente aos projetos de infraestrutura e é realizado por meio dos Protocolos Autônomos de Consulta, que estabelecem a maneira como o Estado deverá consultá-los.

Palavras-chave: direito à consulta prévia; povos e comunidades tradicionais; desenvolvimento; neoeextrativismo; protocolos de consulta.

Abstract

This paper proposes to investigate the effectiveness of the right to free, prior and informed consultation in the implementation of infrastructure projects that affect traditional peoples and communities. For this, the analytical method is used, as well as bibliographic and descriptive research and qualitative approach method. The extractive development model adopted in Brazil has invested in the installation of infrastructure megaprojects, such as the construction of Hydroelectric Power Plants and Dams. With the construction of these megaprojects, risks and impacts arise that are borne by the affected traditional peoples and communities. Brazil is a signatory to Convention No. 169 of the International Labour Organization (ILO), which establishes the right to free, prior and informed consultation of peoples who may eventually be affected by projects or works on their territory, as well as the right to consent. The right to prior consultation is an instrument for protecting the rights of traditional peoples and communities in the face of infrastructure projects and is carried out through the Autonomous Consultation Protocols, which establish how the State should consult them.

Keywords: right to prior consultation; traditional peoples and communities; development; neoeextractivism; consultation protocols.

Sumário

1. Introdução. 2. As implicações da lógica desenvolvimentista e neoextrativista para os projetos de infraestrutura. 3. O direito à consulta livre, prévia e informada e o direito ao consentimento nos projetos de infraestrutura. 4. Protocolo autônomo de consulta como instrumento de concretização do direito à consulta livre, prévia e informada. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. Introdução

A lógica do sistema capitalista global definiu o progresso e o desenvolvimento como metas a serem incessantemente buscadas e alcançadas por todos as nações. Isso se verifica, especialmente, na própria divisão entre os países, classificados como desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Em decorrência desse cenário, os países da América Latina têm historicamente concentrado suas economias nas atividades de extração de minérios e na agropecuária, voltadas para a exportação.

Seguindo essa lógica, o modelo de desenvolvimento extrativista no Brasil está diretamente ligado à instalação de megaprojetos de infraestrutura, como a construção de Usinas Hidrelétricas e Barragens. Esses empreendimentos são ofertados à população como soluções para seus problemas locais, sendo sempre enfatizada a necessidade de desenvolver a região e fazer crescer a economia. Todavia, faz parte desta estratégia ocultar os impactos socioambientais decorrentes da instalação e funcionamento desses projetos.

Na ótica do desenvolvimentismo, os riscos e danos são tidos como inevitáveis, ou ainda, necessários para o progresso. Assim, percebe-se não só a relativização do valor da natureza, que é colocada como um bem a serviço do capital, mas também de grupos humanos historicamente estabelecidos nos locais escolhidos para a construção dos megaprojetos. As desocupações e deslocamentos forçados afetam drasticamente o modo de vida e organização de povos e comunidades tradicionais que possuem uma relação ancestral com seus territórios, causando crises identitárias profundas.

Nesse sentido, destaca-se a alarmante carência de regulamentação e monitoramento dos impactos socioambientais gerados por megaempreendimentos. No tocante aos povos e comunidades tradicionais,

o Brasil é signatário da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual estabelece o direito à consulta livre, prévia e informada dos povos que eventualmente possam ser atingidos por projetos ou obras em seu território, bem como o direito ao consentimento, que será realizado por meio dos Protocolos Autônomos de Consulta.

Dessa forma, os riscos e impactos necessitam ser observados não apenas sob a ótica ambiental, mas também a partir de uma perspectiva interdisciplinar de análise de impactos socioambientais, incluindo-se o possível descumprimento da Convenção 169 da OIT. Assim, apresenta-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: existe efetividade do direito à consulta livre, prévia e informada na implementação de projetos de infraestrutura que atinjam povos e comunidades tradicionais?

O presente trabalho tem como objetivo geral investigar a efetividade do direito à consulta livre, prévia e informada na implementação de projetos de infraestrutura que atinjam povos e comunidades tradicionais. Para tanto, pretende-se, como objetivos específicos, analisar as implicações da lógica desenvolvimentista e neoextrativista para os projetos de infraestrutura, bem como os impactos sociais deles decorrentes, identificar o amparo aos povos e comunidades tradicionais no que se refere ao direito à consulta prévia e o direito ao consentimento nos casos de projetos de infraestrutura e, por fim, compreender a importância da elaboração dos Protocolos de Consulta para a concretização do direito à consulta livre, prévia e informada.

Foi utilizado o método científico analítico, proposto por Enrique Dussel (1986), adota uma abordagem decolonial e contra hegemônica do objeto de pesquisa. Para atingir os objetivos do trabalho, foi adotado o método de abordagem qualitativo, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa descritiva. Além disso, como instrumento de coleta de dados foi utilizada a revisão de literatura. Por fim, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo.

2. As implicações da lógica desenvolvimentista e neoextrativista para os projetos de infraestrutura

Inicialmente, é importante destacar que a busca - ou corrida - pelo desenvolvimento decorre do próprio projeto de modernidade, com a figura do Estado-Nação e as imposições do capitalismo global que classifica os países a partir do binômio desenvolvimento x subdesenvolvimento (LANG, 2016). Assim, os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, também chamados de países de terceiro mundo, têm adotado diversas estratégias

financeiras para inserir-se no mercado internacional. Nesse sentido, o desenvolvimentismo é um movimento político que tem como objetivo atingir o desenvolvimento nacional e a infraestrutura (GLASS, 2016).

Segundo Sampaio Júnior (2012), o desenvolvimentismo, enquanto teoria e movimento político, passou por uma revisão a partir da década de 1960¹, com o ciclo de golpes militares que se iniciou no Brasil em 1964, passando a se preocupar puramente com o crescimento econômico e abandonando preocupações de ordem social e política, como a desigualdade. Assim, segundo o autor, “o regime do capital consolida-se na América Latina como um capitalismo dependente” (SAMPAIO JR., 2012, p. 676).

A dependência dos países latino-americanos ao capital internacional revela os reflexos de uma história colonial que traduz a relação colônia *versus* metrópole na divisão entre países de primeiro mundo *versus* países de terceiro mundo. Sobre isso, destaca-se que a forma como o capitalismo se consolidou na América Latina permitiu a perpetuação da estrutura colonial, especialmente mediante a manutenção da dependência externa e a exacerbada desigualdade entre as classes sociais (SAMPAIO JR., 2012).

Historicamente, as colônias serviam como provedoras de matéria prima para as metrópoles que saqueavam seus recursos naturais. Em decorrência desse modelo econômico e político, as bases para a consolidação do sistema capitalista internacional nos países da América Latina se construíram a partir da revitalização da economia exportadora pautada no latifúndio e no extrativismo, revelando a continuidade da relação colonial de dependência da metrópole (ACOSTA, 2016).

Dessa maneira, o extrativismo se revela, sobretudo, como um mecanismo de hierarquização e dominação entre territórios coloniais e metrópoles imperiais (ARAÓZ, 2016). Inserido no cenário da globalização e busca pelo crescimento, o extrativismo foi adotado como política de desenvolvimento, inaugurando uma nova fase: o neoextrativismo. O neoextrativismo, dessa forma, foi assumido como uma política de Estado (SVAMPA, 2020) e se tornou o principal instrumento dos países da América Latina para introduzirem-se no contexto do capitalismo globalizado.

¹ Sampaio Júnior (2012) intitula essa nova “fase” do desenvolvimentismo como neodesenvolvimentismo.

O neoextrativismo - em que pese a utilização do prefixo “neo” - não traz nada de novo, sendo na verdade um mecanismo “mantém e reproduz os elementos-chave do extrativismo de raiz colonial” (ACOSTA, 2016, p. 67). Assim, o neoextrativismo nada mais é do que a manutenção das práticas extrativistas que têm como principal característica a apropriação da natureza, tomando-a como um objeto a ser explorado, mas com reformulações da política desenvolvimentista para atender ao capital financeiro. Portanto, trata-se de um mecanismo que essencialmente hierarquiza as relações do homem com a natureza, bem como entre os próprios grupos humanos.

O modelo de desenvolvimentismo extrativista adotado pelo Brasil, tem como uma de suas principais estratégias a construção e instalação de megaprojetos que se traduzem no que Verena Glass (2016) chama de “tradição de megalomania”. Segundo a autora, o Brasil - e aqui se inserem tanto a política quanto o próprio imaginário da população - tradicionalmente, cultua a grandiosidade, a exemplo do que se fala sobre o país ter o maior futebol do mundo, a maior festa popular (carnaval) e a maior floresta tropical (Amazônia) (GLASS, 2016).

Nesse sentido, a política neoextrativista brasileira, alinhada a esse “culto da grandiosidade” (GLASS, 2016), se configura como o modelo de desenvolvimento que tem como principal estratégia a exploração dos recursos naturais por meio da construção de megaempreendimentos que se voltam para atender as demandas do mercado internacional. Como consequência disso, percebe-se a criação de megaempresas estatais, como a Petrobrás, e megaprojetos de infraestrutura, como a transamazônica e a transposição do Rio São Francisco.

O que passa a se questionar, a partir disso, são os custos sociais e ambientais dos megaprojetos e megaempreendimentos. Segundo Sampaio Jr (2012), um dos traços marcantes do desenvolvimentismo é a exaltação dos pontos positivos do desenvolvimento, como a modernização dos padrões de consumo, em contrapartida à ocultação sistemática do que há de negativo nessa política desenvolvimentista. Nesse aspecto, ignorar as problemáticas sociais, culturais, políticas e ambientais que permeiam o crescimento econômico desenfreado, parece ser uma estratégia propositalmente pensada.

De acordo com Verena Glass, o desenvolvimentismo extrativista compreende a intersecção de dois aspectos que se articulam na política de

Estado: a fragilização do Estado democrático de direito e o colonialismo interno” (GLASS, 2016, p. 412). Trata-se da subordinação da vida, em seus mais variados aspectos, às lógicas mercadológicas que estão a serviço do capital financeiro e especulativo. Diante da priorização dos interesses capitalistas e a manutenção das relações sociais desiguais, o desenvolvimentismo traz, intrínseco a si, a barbárie (SAMPAIO JR, 2012).

Nesse ponto, faz-se importante compreender a atuação do Estado enquanto um agente ativo desse processo de manutenção da desigualdade social. As confluências entre Estado e capital financeiro se inserem na perpetuação da estrutura colonial capitalista (GUIMARÃES, MARQUES, SANTOS, 2021). Assim, as políticas públicas, e logo, os megaempreendimentos, fazem parte de “[...] um processo próprio que tem objetivo de formular e implementar “Projetos de Estado[...]” (BRAND, 2016, p. 134), com isso percebe-se que o Estado passa a atuar como investidor dos megaempreendimentos.

A consolidação do neoextrativismo contemporâneo enquanto uma política de Estado encontra forças nos projetos progressistas de governo, que se aproveitaram do *boom* das commodities (SVAMPA, 2020) para intensificar ainda mais a superexploração de bens naturais destinados à exportação. Nesse sentido, verifica-se que o Estado passa a atuar em uma dupla função, substancialmente contraditória, isso porque, quanto mais avança o extrativismo, mais se aumentam os conflitos políticos e as disputas por território.

A meta do desenvolvimentismo é a ampliação do mercado capital, através da inclusão de territórios não permeados pelas lógicas capitalistas, aos circuitos de acumulação de capital, transformando os padrões de consumo. Dessa forma, a aproximação entre o poder estatal e capital, no modelo de Estado internacionalizado (BRAND, 2016), possibilita, cada vez mais, a transformação da natureza em um recurso natural rentável.

Trata-se, aqui, da subordinação dos interesses da natureza, dos povos e comunidades que ocupam os territórios à lógica predatória do mercado internacional. Revela-se uma disputa pelo território, que compreende não apenas a ocupação física e geográfica da terra, mas pela própria noção do que seja território, dos sentidos e significados que ali se produzem. Nesse ponto, Maristela Svampa (2020) destaca que o neoextrativismo não é apenas um projeto de desenvolvimento, mas também “um modelo sociopolítico e territorial” (SVAMPA, 2020, p. 33).

Pode-se afirmar, nesse caso, que o problema do neoextrativismo tem origem no próprio modelo de acumulação primitiva do capital. Nesse sentido, Harvey (2004) denuncia a mercantilização dos recursos naturais como uma ação persistente e recorrente da prática predatória capitalista que se utiliza da expropriação da terra aos agricultores. Observa-se, portanto, que, historicamente, o controle territorial foi uma ferramenta necessária para a acumulação de capital, alinhado com a perda de direitos, o aumento da desigualdade, o colonialismo interno e a regressão de estatutos protetivos.

As tensões territoriais que decorrem do avanço das atividades extrativistas chamam atenção também para observar como o neoextrativismo está intimamente ligado à crise na democracia (SVAMPA, 2020). Isso porque, na medida em que o Estado passa a atuar como empreendedor, ele assume e defende o discurso desenvolvimentista que quase sempre acompanha a violação aos direitos humanos e à legislação ambiental, sobretudo no que diz respeito à participação das comunidades na tomada de decisões.

A atuação do Estado como investidor, portanto, demonstra uma profunda contradição e ruptura com os seus deveres constitucionais, sobretudo no que diz respeito à proteção do meio ambiente e a observância dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Essa situação, de que “a expansão da fronteira dos direitos (coletivos, territoriais, ambientais) encontrou um limite da expansão crescente das fronteiras de exploração do capital em busca de bens, terras e territórios” (SVAMPA, 2020, p. 50).

O que ocorre é que, nesse conflito de direitos e interesses, o Estado tem saído em favor do extrativismo e as consequências têm recaído sobre os povos e comunidades tradicionais e populações afetadas pelos megaempreendimentos e projetos de infraestruturas, com territórios invadidos e territorialidades violadas. Relaciona-se, nesse aspecto, as formulações de Ulrick Beck (2011) acerca da produção social de riscos, que recaem sobre a natureza, e também, à humanidade, de maneira desigual.

Percebe-se que, para a implementação do modelo desenvolvimentista extrativista, necessariamente haverá impactos e prejuízos - especialmente quando tratamos de megaprojetos de infraestrutura - os quais serão suportados pelos mais “fracos” (SCOTT, 2012), isto é, as populações atingidas que não fazem parte da elite burguesa que define os rumos da política

neoextrativista. Trata-se, portanto, de um modelo imperialista, violento e desigual de desenvolvimento.

Além disso, o modelo neoextrativista, em suas estratégias persuasivas, traz a premissa da necessidade de sacrifícios para se atingir o desenvolvimento (GLASS, 2016). Esses sacrifícios, no entanto, são sempre dos “outros”. Assim, são criadas e difundidas “[...] (falsas) ameaças de que haverá faltas - de conforto, do direito de consumir, da perspectiva de acumular ou simplesmente do básico indispensável à sobrevivência - caso não seja feito o que tem que ser feito” (GLASS, 2016, p. 424). É com base nesse discurso de “falsas faltas” que os projetos de infraestrutura são vendidos à população e, muitas vezes, verticalmente impostos aos povos e comunidades tradicionais.

No mais, além da realocação dos riscos e impactos decorrentes dos megaempreendimentos, para serem suportados pela população atingida, Scott (2012) identificou que há um outro padrão na construção de projetos de infraestrutura, que é o “descaso planejado”. Uma das táticas do descaso planejado é a desmoralização dos atingidos (SCOTT, 2012). A construção da imagem dos povos e comunidades tradicionais como empecilhos ao desenvolvimento, é utilizada para desarticular as forças de oposição aos megaprojetos.

Outrossim, também como estratégia do “descaso planejado” (SCOTT, 2012), tem-se a abstenção do Estado durante a implementação, execução e pós-execução dos projetos de infraestrutura no tocante ao diálogo com as comunidades atingidas e, especialmente, para acompanhar as medidas de mitigação dos impactos socioambientais, a observação dos direitos e garantias legais e até mesmo eventuais benefícios ou indenizações que as populações impactadas venham a receber.

É importante mencionar que a construção de projetos de infraestrutura afeta as territorialidades, aqui compreendidas como a relação dinâmica da natureza e o sistema ecológico e também como a gama de relações socioculturais, religiosas e políticas cultivadas pelos povos e comunidades tradicionais atingidas por megaprojetos. O território, para povos e comunidades tradicionais, é solo sagrado, espaço de reprodução de sua ancestralidade, sendo, portanto, um ponto central de sua identidade. Assim, a intervenção agressiva nesse espaço de reprodução simbólica leva ao colapso da vida coletiva como um todo (DUPRAT; TERENA, 2021).

Nesse contexto, os impactos ambientais e as consequências dos deslocamentos forçados, podem gerar danos inquantificáveis aos povos e comunidades tradicionais atingidas que constroem, a partir de sua relação com o território, a formação da sua identidade cultural e manutenção de suas tradições e costumes. Assim, com a perda do território, também se perdem os elementos essenciais para a reprodução dos modos de vida tradicionais. A crise da identidade ancestral dos povos e comunidades tradicionais, causados pelas intervenções na terra é perfeitamente expressada pelo filósofo indígena Ailton Krenak (2021):

Então nós vamos, devagarzinho, fazendo desaparecer as paisagens em torno dos lugares onde nós vivemos, que é um espelho do outro desaparecimento, interior, que nos expomos a ele, e às vezes contribuimos para ele, que é a erosão cultural, né? É a perda de conhecimentos próprios sobre nosso habitats, sobre nossas comunidades. No caso não só de comunidade humana, mas as comunidades em que nós nos constituímos, como culturas, e os ambientes que nós experimentamos (KRENAK, 2015, p.331).

Assim, a realocação dos danos e riscos decorrentes de megaempreendimentos e projetos de infraestrutura aos povos e comunidades tradicionais revela também que, diante dos interesses do capital, essas populações são descartáveis. Por fim, a degradação ambiental causada por tais projetos e a redução da capacidade de renovação da natureza, além de gerar drásticas interferências no ecossistema e biodiversidade do local impactado, também possuem consequências globais, como alterações climáticas, revelando que a territorialidade local também pode ser global (CALDERÓN; CASTELLS, 2021).

3. O direito à consulta livre, prévia e informada e o direito ao consentimento nos projetos de infraestrutura

Tendo em vista o avanço do modelo de desenvolvimento neoextrativista, sobretudo com a construção de projetos de infraestrutura que atravessam os territórios de povos e as comunidades tradicionais, intensificam-se as tensões que envolvem não apenas interesses e direitos conflitantes, mas o choque entre as formas de vida e visões de mundo. Nesse contexto, é necessário que os povos e comunidades tradicionais tenham

meios de resguardar seu território e seus direitos, assim como poder participar das decisões e medidas que lhe afetam.

Nesse sentido, o direito à consulta e o consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) está determinado na Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 143/2002, que entrou em vigor em 2003 e internalizada pelo Decreto 5.051/2004, que foi revogado pelo Decreto nº 10.088/2019, vigente atualmente. Além do CCPLI, entre os interesses dos povos indígenas e comunidades tradicionais tutelados pela Convenção 169, destaca-se o direito à autodeterminação dos povos, a proteção de seus valores, cultura e de seu território (MARÉS; ET AL, 2019).

De acordo com Carlos Marés de Souza Filho (2018), a Convenção 169, da OIT, reconhece dois grupos de direitos: direitos de ser e direitos de estar. O direito de ser diz respeito à própria identidade e existência coletivamente constituída. Já o direito de estar refere-se ao território e à territorialidade, sendo que a realização/concretização de tais direitos ocorre, sobretudo, por meio do reconhecimento da autoatribuição do direito à consulta prévia, livre e informada (CPLI) (SOUZA FILHO, 2018).

A consulta prévia é “a pedra angular da Convenção 169” (SILVA, p. 198, 2017) sendo tida, por um lado, como direito dos povos e comunidades tradicionais, e, por outro, como uma obrigação dos Estados que se submeteram a cumprir a Convenção. Nesse sentido, conforme o artigo 6º da Convenção nº 169, da OIT, é obrigação do Estado realizar a consulta prévia sempre que qualquer medida, ato administrativo ou legislativo ocasionar em dano ou ameaça de dano a direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

A CPLI mostra-se, portanto, como um importante instrumento de enfrentamento dos povos e comunidades tradicionais contra os projetos desenvolvimentistas, isso porque ela garante a participação das comunidades no processo de planejamento e na tomada de decisões que podem lhe afetar. A consulta prévia é um direito por meio do qual pode-se garantir todos os outros direitos, como a autodeterminação, a proteção de suas crenças, tradições e seu território.

Destaca-se, no entanto, que antes mesmo da previsão da CPLI na Convenção 169 da OIT, no Brasil, a Constituição Federal de 88, no artigo 231, parágrafo 3º, instituiu o direito dos povos indígenas de serem consultados nos casos que envolvam aproveitamento de recursos hídricos. Dessa forma, é importante compreender que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece

os direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, especialmente ante a previsão de consulta prévia, o que foi fortalecido e ampliado com a internalização da Convenção 169.

Não obstante, é necessário compreender em qual momento deve ser iniciada a consulta, para que ela seja considerada válida e atinja sua finalidade. Sobre isso, não há previsão expressa na Convenção 169. Quanto ao momento em que deve ser realizada a consulta prévia tem-se compreendido, nos estudos e também na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que ela deve preceder toda e qualquer etapa de implementação da medida legislativa ou administrativa. Portanto, a consulta deve preceder até mesmo a realização dos estudos de impacto ambiental e social e procedimentos de licenciamento ambiental, especialmente quando se tratar de megaprojetos (MARÉS; ET AL, 2019).

Além de ser prévia, o artigo 6º da Convenção 169, da OIT, também estabelece que a consulta deve ser informada, livre e de boa-fé. Assim, os povos e comunidades tradicionais, a serem afetados por projetos de infraestrutura, devem participar ativamente de todo o processo de planejamento, sendo imprescindível que todas as informações sejam prestadas em linguagem acessível aos povos e comunidades. O que se prioriza é a participação efetiva e o diálogo intercultural dos agentes do Estado e das populações possivelmente impactadas, respeitadas as etapas do processo de consulta.

Nesse contexto, Liana Amin Lima da Silva (2017), descreve uma ordem do processo de consulta, qual seja: 1) pré-consulta, quando o Estado deve apresentar à comunidade a intenção em iniciar o ato ou medida; 2) etapa informativa de abertura, onde será apresentado o projeto; 3) realização do estudo de impacto socioambiental; 4) internalização e socialização, que tratam do cronograma de reuniões e encontros das comunidades afetadas, viabilizados pelo Estado; 5) etapa deliberativa, em que se chegará ao acordo ou veto e 6) etapa de seguimento, que trata do momento de implementação do projeto com o acompanhamento do cumprimento das condições estabelecidas durante o processo de consulta (SILVA, 2017).

Estabelecer etapas preordenadas para o processo de consulta é importante para evitar arbitrariedades por parte do Estado. No entanto, é importante ressaltar que cabe às próprias comunidades definir os moldes em que ocorrerá a consulta, por meio dos Protocolos Autônomos Consulta, que o Estado deverá observar. Todas essas medidas objetivam assegurar a

preservação física e cultural dos povos e comunidades tradicionais, por meio do exercício da autodeterminação e a participação ativa no processo de tomada de decisões que irão determinar o destino e utilização de suas terras.

Em razão dessa característica procedimental da CPLI, Garzón (2009) defende que a consulta prévia é um direito processual. Sendo assim, estabelece formas e procedimentos que visam garantir a efetivação de direitos materiais, como o direito ao território, direito à preservação cultural, entre outros (GARZÓN, 2009). Nesse sentido, o objetivo da consulta prévia seria influenciar concretamente a decisão do Estado e funcionaria como um instrumento fundamental para a concretização de todos os outros direitos previstos não apenas na Convenção 169, como em outros diplomas nacionais e internacionais.

Além da consulta prévia, a Convenção 169, no seu artigo 7^º, dispõe sobre o direito de decidir, dos povos indígenas e tribais sobre os assuntos e procedimentos que venham a afetá-los. Assim, tal direito, engloba: 1) o direito à livre determinação, que trata da atribuição de decidir autonomamente sobre suas instituições e modos de vida; 2) o direito à participação efetiva em todo o ciclo de planejamento e implementação do projeto; 3) a consulta prévia e 4) o consentimento prévio, livre e informado (YRIGOYEN, 2011). O direito de decidir, nesse caso, trata-se, não da decisão sobre o projeto em si, mas sim decidir sobre a participação durante todo o processo de consulta e diálogo com o Estado, conforme os costumes e institutos das próprias comunidades.

Alinhado ao direito de decidir sobre os projetos que lhe afetem, os povos e comunidades tradicionais também têm assegurado o direito ao consentimento livre, prévio e informado, esculpido no artigo 6^º, da Convenção 169, da OIT. O direito ao consentimento integra o direito a consulta prévia, livre e informada (MARÉS; ET AL, 2019), uma vez que, se por um lado, é dever do Estado realizar a consulta prévia, é direito dos povos e comunidades tradicionais consentir - ou não - com o projeto de infraestrutura proposto, seja no todo ou em parte, podendo ainda estabelecer condições para sua implementação.

O consentimento é, em sua natureza, a finalidade do processo de consulta e também um requisito adicional ao exercício de outros direitos previstos na Convenção, como a consulta prévia e a participação (SILVA, 2017). No entanto, faz-se importante mencionar que, nem sempre, a obtenção do consentimento será um requisito de admissibilidade para a

implementação do ato ou medida. Em alguns casos, a ausência do consentimento não invalida o processo de consulta e nem é capaz de impedir que o Estado proceda com a execução do projeto (YRIGOYEN, 2011).

Nesse aspecto, é importante destacar que o direito ao consentimento não significa direito ao veto. O consentimento deve ser entendido como a finalidade do procedimento de consulta, mas isso não significa que ele será imprescindível ou, ainda, vinculante. Portanto, em alguns casos, será possível que o Poder Público continue com a implementação de um projeto mesmo que não tenha sido atingido o consentimento ou acordo com a comunidade impactada. Mas, para compreender quando o consentimento será vinculante ou não, é preciso avaliar os direitos materiais que envolvem o projeto ou decisão objeto da consulta prévia (GAZON, 2009).

Entretanto, há previsões normativas, na própria Convenção 169, da OIT, que exigem que seja obtido o consentimento dos povos e comunidades atingidos (YRIGOYEN, 2011). Um dos principais marcos para o reconhecimento do direito ao consentimento, e das suas hipóteses de cabimento é a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos - IDH, no Caso Saramaka *versus* Suriname, que criou precedente na jurisprudência internacional, estabelecendo que, quando se tratar de projetos ou planos de desenvolvimento que causarem impactos profundos, além da consulta prévia, o Estado deve necessariamente obter o consentimento dos povos atingidos, além de ser necessária a participação efetiva em todos os processos de implementação do projeto.

Com base nisso, no caso dos projetos de infraestrutura, como a construção de represas e hidrelétricas, que necessariamente avançam nos territórios e implicam em perdas e impactos nos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, o consentimento se mostra fundamental. Em razão da intervenção física e simbólica nos territórios ancestrais, de acordo com o precedente da Corte IDH, o consentimento dos povos atingidos por projetos de infraestrutura também deveria ser obtido, como requisito para sua implementação, o que não tem ocorrido na prática.

A decisão da Corte IDH no caso Saramaka vs. Suriname também se tornou paradigmática por reconhecer outros direitos e estabelecer deveres ao Estado no processo de consulta, como a previsão de que o diálogo entre a comunidade e o Estado deve se dar em condições de horizontalidade, livre de pressões. Entretanto, o que se destacou nessa decisão foi o reconhecimento do direito de propriedade dos povos indígenas. Nesse caso,

ficou entendido que o território tem um sentido cultural e espiritual para os povos, o que se diferencia da noção de propriedade do direito ocidental e hegemônico.

Ainda, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou em 2009 um manual que regula e limita a realização de atividades extrativistas ou grandes obras em territórios de povos e comunidades tradicionais. Nesse caso, devem ser atendidos três requisitos: 1) observar a legislação internacional sobre desapropriação; 2) não ameaçar a sobrevivência física e cultural do grupo; e 3) for realizada a consulta de boa-fé, estudo prévio de impacto ambiental e social com participação da comunidade (CIDH, 2009). Dessa forma, percebe-se que o Sistema Regional de Proteção de Direitos Humanos Americano tem sido um importante agente para a proteção e efetividade dos direitos de povos e comunidades tradicionais.

Com efeito, a Corte IDH também possui outras decisões que ficaram conhecidas internacionalmente por repercutirem a temática do direito à consulta prévia e outros direitos previstos na Convenção 169. Como é o Caso *Awas Tigni versus Nicarágua*, que reconheceu a territorialidade da Comunidade Awas Tigni e condenou a Nicarágua por não ter realizado a demarcação das terras indígenas nem tomado medidas para proteger a propriedade indígena. Outra decisão emblemática foi a do Caso *Sarayaku versus Equador*, em que a Corte IDH condenou o Equador por ter procedido com a concessão de exportação de petróleo no território de uma comunidade tradicional sem a realização da consulta prévia e sem obter o consentimento.

Outrossim, no que se refere ao descumprimento ou violação à Convenção, destaca-se que, por ser um tratado de direitos humanos, a Convenção 169, da OIT, possui caráter de norma supralegal², sendo que os atos administrativos e a produção legislativa infraconstitucional devem observar as diretrizes do referido diploma internacional. Além disso, conforme estabelecido na Convenção de Viena (1969), a qual o Brasil é signatário (Decreto 7.030/2009), o Estado não pode alegar lei interna para justificar o descumprimento de norma prevista em Tratado. É importante

² Decisão do Supremo Tribunal Federal. Ver RE 349703/ RS - Rio Grande do Sul. Relator p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 03/12/2008.

destacar, ainda, que o direito de consulta prévia é autoaplicável (GARZÓN, 2009), portanto, independe da existência de regulamentação nacional.

Portanto, a problemática da efetividade do direito à consulta no Brasil não está na falta de reconhecimento ou arcabouço normativo, mas na deficiência para sua aplicação, que ocorre por diversos motivos. Primordialmente, isso se dá pela própria lógica desenvolvimentista que compreende os territórios tradicionais como ociosos, portanto, propícios para receber megaprojetos e impulsionar o “progresso”.

Com base nesse esvaziamento do sentido do território para a identidade dos povos e comunidades tradicionais, muitas vezes, ainda que o procedimento de consulta seja realizado, é possível identificar vários vícios e ilegalidades, como a falta de informações claras e precisas e imposição de pressões, o que impede que a consulta seja livre, informada e de boa-fé. Além disso, em alguns casos, o Estado, juntamente com a empresa interessada no projeto oferece promessas e trocas de favores aos indivíduos para desarticular as resistências das comunidades através da ruptura da coletividade, em uma estratégia de “dividir para conquistar” (CLAVERO, 2012).

No Brasil, ainda é possível buscar a concretização da consulta por meios judiciais. No caso de desrespeito à CPLI, o instrumento manejável é a ação civil pública e o Ministério Público Federal - MPF tem exercido um importante papel para acionar o judiciário nesse sentido. Por sua vez, a jurisprudência pátria tem começado, ainda que timidamente, a reconhecer o direito à consulta livre prévia e informada nos casos de projetos de infraestrutura.

No Supremo Tribunal Federal, a decisão monocrática da relatora Ministra Cármen Lúcia, no julgamento do RE 1312132/ RS, no STF (BRASIL, 2021), reconheceu a imprescindibilidade da participação efetiva das comunidades atingidas e declarou a nulidade do procedimento de licenciamento ambiental que deixou de realizar a consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais que seriam impactados pela construção do projeto. Além disso, os Tribunais Regionais Federais - TRF têm se destacado nas decisões sobre consulta prévia.

No entanto, apesar de haver decisões jurisprudenciais reconhecendo o dever do estado em realizar a consulta prévia, o parâmetro que define quem será consultado ou não é a titularização e demarcação das terras pelo órgão competente. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região no Agravo de

Instrumento autos nº 0813003-98.2016.4.05.8100 (BRASIL, 2017), decidiu que o direito à consulta prévia surge apenas para as comunidades que efetivamente tenham seus territórios demarcados.

A compreensão jurisprudencial de que não há exigibilidade de realização de consulta em territórios não demarcados se mostra um óbice à efetivação da CPLI, uma vez que o Brasil tem um histórico de demora no processo de titularização de terras que tem se agravado ainda mais nos últimos anos (TERENA, 2021). No entanto, alerta para a necessidade de compreender o direito à consulta prévia como um meio de garantir e efetivar outros direitos socioterritoriais dos povos e comunidades tradicionais.

4. Protocolo autônomo de consulta como instrumento de concretização do direito à consulta livre, prévia e informada

Como já observado, a Convenção 169, da OIT, estabelece que é dever do Estado a realização e condução do processo de consulta, sempre que qualquer projeto venha a impactar os povos indígenas e tribais. No entanto, para que se efetive o CCPLI, os povos e comunidades tradicionais devem ser consultados, mediante procedimentos apropriados, conforme seus costumes e tradições e por meio de suas próprias instituições representativas (SILVA, 2019).

Nesse sentido, a consulta livre, prévia e informada, poderá ser realizada por meio dos Protocolos Autônomos de Consulta, também chamados de Protocolos Comunitários de Consulta, que são documentos criados livremente pelos próprios povos e comunidades tradicionais estabelecendo os moldes em que devem ser consultados. Nos protocolos de consultas, os povos podem se reunir internamente e estabelecer todas as normas procedimentais de acordo com seus usos e costumes, para que seja realizada a consulta pelo Estado (MARÉS; ET AL, 2019). Trata-se de ato unilateral das comunidades afetadas, garantindo assim que o direito à consulta prévia e ao consentimento seja de fato, livre, informado e de boa-fé.

Para que a consulta prévia atinja sua finalidade, é imprescindível que o diálogo com o Estado possibilite que a comunidade compreenda todos os aspectos do projeto, as consequências e possíveis impactos com transparência e em uma linguagem acessível. Nesse sentido, o Protocolo Autônomo de Consulta é um mecanismo de proteção e prevenção que deve

ser formulado unilateralmente pelos povos e comunidades tradicionais, conforme seus costumes, tradições e regulamentações internas.

É através dos Protocolos Autônomos de Consulta que se externaliza a vontade coletiva dos povos e comunidades tradicionais, conferindo validade e legitimidade ao processo de consulta previsto na Convenção nº 169, da OIT (GIFFONI, 2020). Além disso, os Estados ficam condicionados a realizar a consulta dos moldes em que se estabeleceu o protocolo autônomo de consulta do povo ou comunidade tradicional, assim, verifica-se a natureza vinculante desse documento jurídico.

A natureza vinculante dos Protocolos Autônomos de Consulta também foi reconhecida pela jurisprudência brasileira. Sobre isso, o TRF da 1ª Região no julgamento da apelação cível nº 0002505-70.2013.4.01.3903/PA (BRASIL, 2017), no caso que tratava do empreendimento do Projeto Volta Grande Xingu que afetava O povo Juruna (Yudjá), do território indígena de Paquiçamba, estabeleceu que a consulta prévia, e informada fosse realizada em conformidade com o respectivo protocolo de consulta do povo indígena.

Além disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), juntamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA) em relatório realizado a partir de visita in loco no Brasil, em 2018, reconheceu o uso de protocolos de consulta e a observância das formas próprias de organização de comunidades quilombolas e sua tomada de decisão, ao recomendar a regulamentação do direito à consulta prévia das comunidades quilombolas previstas na Convenção n. 169 da OIT, considerando a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Com efeito, sem força vinculante, os Protocolos Autônomos de Consulta perderiam completamente o seu sentido ser e, além disso, também seria esvaziado o direito à consulta prévia. Ora, se para que a consulta seja livre e de boa-fé, é necessário que as formas de organização, tradições e as instituições representativas dos povos e comunidades tradicionais sejam respeitadas durante todo o processo, a não observância do protocolo autônomo de consulta viciaria todo o procedimento.

Se a consulta é um direito procedimental (GARZÓN, 2009), sua instrumentalização se dá através do Protocolo Autônomo de Consulta, que é um documento jurídico elaborado pela própria comunidade tradicional. No protocolo de consulta, será estabelecido o plano de consulta, a ser realizado

entre o Estado e os povos e comunidades tradicionais, conforme assinala Garzón, Yamada e Oliveira (2016):

Os protocolos próprios de consulta constituem um marco de regras mínimas de interlocução entre o povo, ou comunidade interessada, e o Estado. A partir dos protocolos próprios, é possível construir o plano de consulta de cada processo. O plano de consulta constitui o primeiro acordo necessário entre as partes sobre as regras de cada consulta, definidas conjuntamente entre o Estado e a comunidade consultada. No Plano de Consulta precisam ser acordados os interlocutores do processo, o local, a metodologia, o tempo e os recursos necessários para sua realização (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p. 38)

Dessa forma, os Protocolos Autônomos de Consulta, estabelecendo normas e procedimentos conforme a organização de cada povo ou comunidade tradicional asseguram, ainda, que a interlocução entre o Estado e o povo ou comunidade tradicional atingida ocorra de uma maneira menos desigual, possibilitando, sobretudo, o diálogo intercultural e a acessibilidade das informações e dados pelos povos e comunidades tradicionais. Sem isso, os processos de consulta prévia ficariam viciados pela lógica procedimental burocrática dos Estados e pelo imediatismo que a velocidade do capital requer (SILVA, 2019).

O princípio da autodeterminação, trazido na Convenção 169, da OIT, e expresso também em outros diplomas legais, deve ser compreendido não apenas como a garantia da autonomia cultural e organizacional dos povos e comunidades tradicionais, mas também sobre o ponto de vista linguístico, político e jurisdicional. Nesse sentido, é importante compreender a relevância dos Protocolos Autônomos de Consulta também enquanto externalização das formulações jurídicas dos povos e comunidades tradicionais no exercício de sua cidadania plural (GIFFONI, 2020).

Nesse ponto, cabe compreender as disputas e tensões dentro do campo do direito. Historicamente, o projeto de modernidade colonial adotou o monismo jurídico, isto é, apenas o direito formal, oficial e hegemônico é válido. A imposição de um direito único relegou as expressões e formulações jurídicas culturalmente diversas à informalidade e ilegalidade, isso porque, o direito hegemônico não permite a coexistência de outros

ordenamentos jurídicos, sob a alegação de que a soberania nacional seria afetada.

Mais que isso, o direito foi - e ainda é - utilizado como instrumento para perpetuar as estruturas desiguais do mundo colonial, criando uma colonialidade juridicamente garantida (SOUZA FILHO, ANO). Nesse sentido, o direito hegemônico serviu principalmente para fortalecer o direito à propriedade privada individual, o que permitiu também a concentração de terras nas mãos das elites. Com isso, os territórios dos povos e comunidades tradicionais se tornaram ilegais.

No entanto, ainda que o monismo jurídico negue as diferenças culturais, foi preciso disputar espaço no campo do direito para ter acesso à Justiça. Nesse sentido, a partir do final do século XX, os povos indígenas passaram a interferir no mundo jurídico, impondo normas para garantir direitos coletivos (SOUZA FILHO, 2021). Com efeito, as interações sociais, tradições, sistemas de crença e instituições existentes dentro do povo ou comunidade tradicional resulta na criação de um ordenamento jurídico próprio, e ainda que o Estado se negue a legitimar a diversidade de ordenamentos, sua existência independe de reconhecimento.

Dessa forma, é evidente que a teoria monista deve ser superada pelo pluralismo jurídico, que, por sua vez, é o resultado natural da existência de uma pluralidade de culturas e saberes e modos de vida. Nesse sentido, Souza Filho (2021) apresenta o conceito de jusdiversidade, que seria a diversidade jurídica decorrente da diversidade social. Invariavelmente, cada povo possui suas formas de entender, organizar e constituir a juridicidade, suas instituições e suas hierarquias que determinam regras de convívio interno e para defender-se contra agressões externas, que acabam resultando na criação de um direito interno (SOUZA FILHO, 2021).

Assim, o protocolo autônomo de consulta é a expressão máxima da autodeterminação, que “é o direito de ter vontade própria, em todos os assuntos, ainda que sobre alguns assuntos não haja poder suficiente para exercê-la” (SOUZA FILHO, 2010, p. 23). Nesse contexto, o reconhecimento dos valores dos povos e comunidades tradicionais só pode se tornar integral se for reconhecida a liberdade de agir segundo suas próprias leis (SOUZA FILHO, 2010). Assim, trata-se do reconhecimento de direito e jurisdição próprias dos povos e comunidades.

Cumprido dizer, que o fundamento jurídico que embasa a elaboração e a aplicação dos protocolos de consulta encontra respaldo em compreensões

pluralistas do direito. Além disso, reconhecer o Protocolo Autônomo de Consulta como um documento jurídico de natureza vinculante é admitir a existência de outras fontes do direito, diversas das tradicionais, levando à legitimação, ainda que de maneira ínfima, do Direito interno de cada povo.

Nos Protocolos Autônomos de Consulta, os povos e comunidades tradicionais podem dispor livremente sobre regras mínimas e fundamentais que vinculam a atuação do Estado, no que se refere à implementação de projetos que causam impactos nos territórios tradicionais. Nesse aspecto, compreende-se que, a elaboração dos protocolos de consulta representa o reconhecimento da autonomia política e jurídica e o surgimento de um conceito de justiça etnocultural (KYMLICHA, 2011).

Os povos indígenas e comunidades tradicionais têm se mobilizado cada vez mais para construir seus respectivos protocolos de consulta, o que envolve reuniões e oficinas para compreender os direitos, realizar planejamentos, cronogramas e efetivamente estabelecer o processo e plano de consulta. Os Protocolos Autônomos de Consulta elaborados e publicizados pelos povos e comunidades tradicionais da América Latina, da África e da Ásia, foram organizados e catalogados no Observatório de Protocolos Comunitários, fruto de uma parceria entre os pesquisadores do CEPEDIS e do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica.

Através dos dados do Observatório de Protocolos Comunitários é possível ter acesso aos protocolos completos, elaborados pelos próprios povos e comunidades tradicionais, desde que foi criado o primeiro protocolo em 2014. No *site* do Observatório, é possível ver a relação dos protocolos elaborados na América, África e Ásia, de acordo com o mapeamento, verifica-se que o Brasil concentra a maior quantidade de protocolos comunitários registrados.

Os protocolos autônomos de consulta instrumentalizam e concretizam o direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção n. 169 da OIT. No entanto, alerta-se para a tramitação do Projeto de Decreto-Legislativo nº 177/2021, proposto por Alceu Moreira (MDB-RS) que pretende autorizar o Presidente da República a denunciar a Convenção 169, da OIT e, caso seja aprovada e o Brasil desobrigue-se a cumprir a Convenção, o direito à consulta livre, prévio e informado, deixará de ser uma garantia aos povos e comunidades tradicionais e seus protocolos autônomos de consulta perderão a eficácia.

5. Considerações finais

Para a política extrativista, a natureza é tida como um objeto de apropriação do homem e à serviço do capital. Nesse sentido, os grupos e povos que possuem organização política, econômica e cultural pautada em outros valores, que não os do capitalismo, são vistos como atrasados e empecilhos ao desenvolvimento. O direito à consulta prévia, livre e informada, nesse contexto, surge como uma garantia de proteção aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, especialmente aos direitos territoriais.

A consulta prévia está prevista no artigo 6º, da Convenção n. 169, da OIT, que também prevê o direito ao consentimento. Assim, o CCPLI assegura não só a realização da consulta, mas a possibilidade de os povos e comunidades tradicionais participarem ativamente da tomada de decisões que lhe afetem, em alguns casos sendo o consentimento requisito para implementação do projeto. No caso de projetos de infraestrutura, que geralmente demandam deslocamentos e até desapropriações, faz-se ainda mais necessária a observação do CCPLI, uma vez que megaprojetos colocam em risco a sobrevivência física e cultural dos povos e comunidades tradicionais.

No Brasil, o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado ainda encontra dificuldades para ser aplicado, apesar de já existirem algumas decisões jurisprudenciais reconhecendo a necessidade de realização da consulta. No mais, é o Estado quem tem a obrigação de realizar a consulta, no entanto, a função de garantir os direitos dos povos e comunidades tradicionais deixa de ser cumprida quando o Poder Público atua enquanto empreendedor dos projetos que invadem os territórios tradicionais.

Percebe-se, portanto, que há uma subjugação dos interesses dos povos e comunidades tradicionais aos interesses do capital. No entanto, na medida em que o direito à consulta prévia é reconhecido na jurisprudência pátria, ainda que de maneira tímida, os povos e comunidades tradicionais cada vez mais têm se organizado para elaborar os Protocolos Autônomos de Consulta e é através deles que o direito à consulta prévia pode ser concretizado. Nos protocolos de consulta, as comunidades podem dispor livremente sobre como deve ocorrer o processo de consulta, a partir de seus

próprios costumes e tradições, vinculando o Estado a cumprir com o disposto no protocolo.

Referências

ACOSTA, Alberto. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Orgs.). **Descolonizar o imaginário**: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Elefante e Editora Autonomia Literária, 2016, cap. 1.

ARÁOZ, Horacio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca: a natureza americana e a ordem colonial. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). **Descolonizar o imaginário**. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. cap. 13.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco. **Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 23-28.

BRAND, U. Estado e políticas públicas. Sobre os processos de transformação. **Descolonizar o Imaginário** – Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento Organização: Gerhard Dilger, Miriam Lang, Jorge Pereira Filho 1ª edição brasileira, Fundação Rosa Luxemburgo São Paulo, 468 páginas, 2016.

BRASIL. **Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: . Acesso em 10 de maio de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 5.051 de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção n. 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2002, aprovada pelo Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, entrando em vigor em 25 de julho de 2003, sendo promulgada pelo Decreto n. 5.051 de 19 de abril de 2004. Disponível em: . Acesso em 10 de maio de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 6.040 de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos povos e comunidades tradicionais. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em 10 de maio de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.030 de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em 10 de maio de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 1312132-RS. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: Terminal Graneleiro da Babitonga S.A. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 02 de março de 2021. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345986215&ext=.pdf>>. Acesso em: 22/02/2022.

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. 06 de dezembro 2017.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**. Agravo de Instrumento nº 0813003-98.2016.4.05.8100. Agravante: FUNAI – Fundação Nacional do Índio. Agravado: Ambra Construtora Ltda. Relator: Desembargador Federal Rubens Mendonça Canuto Neto. Recife, 15 de agosto de 2017.

CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manoel. **A nova América latina**. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

CLAVERO, Bartolomé. Consulta y consentimiento previo libre e informado a la luz del Derecho Internacional, en: **En defensa de la verdadera consulta**, Somos Sur, Bolivia, 2012.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Observações Preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil**. 05 a 12 de novembro de 2018. p. 36-38.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Organização dos Estados Americanos. 2009. Disponível em: Acesso em 27/09/2022.

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

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Pueblo Awas Tigni vs. Nicarágua**. Sentença de 31 ago. 2001.

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

DUPRAT, Deborah; TERENA, Eloy. O Genocídio indígena atual. **Guarimã – Revista de Antropologia & Política**, v. 1, n. 2, 2021.

DUSSEL, Enrique. **Método para uma filosofia da libertação**: a superação analética da dialética hegeliana. São Paulo: Edições Loyola, 1986.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA, 2016.

GARZÓN, Biviany Rojas. Qualificando a democracia representativa em sociedades plurais. A consulta de matérias legislativas no Brasil. In: **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil. GARZÓN, Biviany Rojas (Org.), São Paulo : Instituto Socioambiental, 2009.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento quilombolas**: direito e negacionismo. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, 2020.

GLASS, Verena. O desenvolvimento e a banalização da ilegalidade: a história de Belo Monte. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). **Descolonizar o imaginário**. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. cap. 11.

GUIMARÃES, Anne Gabriele Alves; MARQUES, Clarissa; SANTOS, Suelly Emilia de Barros. Transposição do rio São Francisco: O padrão desenvolvimentista através de megaempreendimentos e seus consequentes deslocamentos forçados. **Revista Científica do UniRios**. Bahia, n. 30, p. 437-459, 2021.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo. Edições Loyola, 2004.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. **C107 - Convention concerning the protection and integration of Indigenous and other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries**. Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107>. Acesso em 10 de maio de 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. **C169 - Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries**. 27 June 1989 (N. 169). Disponível em: . Acesso em 10 de maio de 2022.

KRENAK, Ailton. Paisagens, territórios e pressão colonial. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p. 327-343, jul./dez. 2015

KYMLICKA, Will. Direitos humanos e justiça etnocultural. In: **Meritum**. Belo Horizonte, v.6. n.2. p.13- 55 – jul./dez.2011. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4057336.pdf>>. Acesso em: 20 maio. 2022

LANG, Miriam. Introdução: alternativas ao desenvolvimento. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). **Descolonizar o imaginário**. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. p. 25-44.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental** – a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARÉS, Carlos; AMIN, Liana; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo. CEPEDIS, 2019.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO LIVRE PRÉVIO E INFORMADO. **Observatório de Protocolos Autônomos**. Disponível em: <<http://observatorio.direitosocioambiental.org/>>. Acesso em: 07 set. 2022.

PEREIRA, Adhara Abdala Nogueira. Liana Amin Lima da. **O direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado na construção de resistências**: a elaboração do Protocolo Comunitário Autônomo de Consulta e Consentimento Prévio como instrumento de garantia de direitos fundamentais na Comunidade Quilombola de São José de Icatu – Baião/PA. Dissertação (Desenvolvimento Sustentável do Trópico úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará) – Universidade Federal do Pará (UFPA), Pará, 2021.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SCOTT, Parry. O descaso planejado: uma interpretação de projetos de barragens a partir da experiência da uhe Itaparica no rio São Francisco. In: ZHOURI, Andréa (Org.). **Desenvolvimento, reconhecimento e conflitos territoriais**. Brasília, DF: ABA, 2012. p. 122-146.

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

SILVA, Liana Amin Lima da. Convenção 169 da OIT e a livre determinação dos povos: protocolos autônomos de consulta como estratégia jurídica diante da ameaça aos territórios tradicionais. **InSURgência**. Brasília, v. 4, n. 2, 2018.

SILVA, Liana Amin Lima da. Jusdiversidade e autodeterminação: a força vinculante dos protocolos autônomos de consulta prévia. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO*, 6, 2019, São Paulo. **Anais do VI ENADIR**. São Paulo: USP, 2019.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o Direito**. 7. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010. p.195.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos tribais da Convenção 169 da OIT. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 155-179, 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Jusdiversidade. **Revista Videre**, Dourados, v. 13, n. 26, 2021

SVAMPA, Maristela. **As fronteiras do neoextrativismo na América latina**. Conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. Tradução Lígia Azevedo. São Paulo: Elefante, 2020.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento. *In: APARICIO, Marco, ed. Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio*. Conflictos y desafíos en América Latina. Lima: Icaria, 2011.