Terra de Direitos

NOTA TÉCNICA SOBRE O DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ E A ATUAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ NO PROJETO DO SISTEMA REDD+ JURISDICIONAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PORTOS

Junho
2025

SUMÁRIO

1. Introdução 03

2. Bases normativas e jurisprudenciais do direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé, e o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos 05

3. Posicionamento da Convenção n.º 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro 12

3.1. Protocolos autônomos como instrumentos de fortalecimento do direito à consulta livre, prévia e informada e de boa-fé 15

4. Contexto de violação ao direito à consulta livre, prévia e informada no Pará 19

4.1. A proposta de implantação do Sistema REDD+ Jurisdicional para territórios indígenas, quilombolas e reservas extrativistas 19

4.2. Expansão portuária na região do Tapajós 24

4.3. Reconhecimento da força vinculante do direito à consulta livre, prévia e informada nos tribunais brasileiros: o direito à consulta antes de cada etapa de licenciamento ambiental 29

5. O governo do Pará, por meio da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas), como sujeito violador do direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé 31

6. Um resumo sobre a consulta prévia 35

7. Recomendações 38

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica busca fornecer uma leitura crítica sobre as violações impostas ao direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais do estado do Pará no âmbito da proposta do governo estadual de implantação do Sistema REDD+ Jurisdicional e do licenciamento ambiental de instalações portuárias na região do Tapajós (no oeste e sudoeste), parte do corredor logístico Tapajós-Xingu.

Para tanto, as reflexões serão fundamentadas a partir de uma análise técnico-jurídica do direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé determinado na Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é um dos países signatários. Além disso, considera-se também o ordenamento jurídico nacional e internacional e alguns casos emblemáticos para subsídio.

Importante historiar que o Estado brasileiro costumava criar e executar projetos para povos indígenas, quilombolas e tradicionais com o único objetivo de integrá-los em uma sociedade hegemônica. Isso para que fossem a expressão de um Estado "civilizado" e não "atrasado". Assim, não era admissível, até a segunda metade do século XX, que povos e comunidades tradicionais preservassem seu modo de vida tradicional, desfrutando do que era oferecido pela natureza.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e a ratificação das convenções internacionais, iniciou-se um processo de reconhecimento do direito dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais de serem povos autônomos. Esse reconhecimento parte das lutas fervorosas durante a Assembleia Constituinte e da resistência nos territórios. A garantia do direito de ser povo precisava avançar: não bastava garantir a expressão cultural, os povos tradicionais precisavam de um lugar para manifestar as suas cosmologias e modos de vida.

Combinado ao direito de ser, adquiriu-se o direito de estar, ou seja, os povos tradicionais passaram a poder viver a sua tradicionalidade e ter direito ao território para manifestar sua existência. Não mais precisavam ir às cidades para serem "civilizados" ou integrados, o Estado, minimamente, garantiu o direito de viverem como grupos tradicionalmente diferenciados, com suas organizações sociais próprias.

Acerca da garantia de modo de vida próprio desses povos, o Estado precisou criar mecanismos para que as decisões tomadas pelas comunidades passassem a convergir com as normas do país. Nessa perspectiva, destacamos a compreensão do professor Souza Filho:

> A ruptura promovida com as constituições latino-americanas do final do século XX e do início do século XXI, a começar pela brasileira, garantindo a existência

> dos povos como tais, sua organização social com normas internas, disposições hierárquicas e um território suficiente para a reprodução física e cultural, mudou completamente o panorama das leis nacionais e passou, então, a ser necessário saber o que fazer com as decisões internas tomadas pelos povos e que passaram a influenciar a relação de cada um com os Estados nacionais, seja no exercício das decisões internas em seu território, seja na relação estrita entre seus membros. (SOUZA FILHO, 2019, p. 25).

Esses três grandes pilares na construção dos direitos dos povos tradicionais – **ser, estar e decidir sobre o território** – representam a bandeira principal na luta pela sobrevivência: a **autodeterminação**. Apesar da existência de normativas nacionais e internacionais voltadas à proteção dessa autonomia, povos indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores/as artesanais e demais comunidades tradicionais continuam sendo alvo de graves violações de seus direitos humanos e territoriais.

Essa realidade se deve, em grande parte, à implementação de planos, programas e projetos – como a expansão do agronegócio – que impactam diretamente os territórios e modos de vida dessas comunidades. Frequentemente tais iniciativas são conduzidas sem reconhecer sua existência enquanto sujeitos coletivos (ser), sem respeitar a preservação de suas culturas e formas de habitar o território (estar) e sem garantir sua participação efetiva nas decisões que incidem sobre suas vidas (decidir).

Nesse contexto, o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé, previsto na Convenção n.º 169 da OIT, é um instrumento jurídico internacional crucial para a proteção dos direitos dos povos tradicionais, quilombolas e indígenas, o qual garante que esses povos sejam ouvidos, respeitados e plenamente informados sobre decisões que possam afetar seus territórios e modos de vida, reforçando o compromisso do país com a proteção de suas autonomias e direitos fundamentais.

A Convenção nº 169 da OIT foi adotada em 1989 e, desde então, ratificada por 22 países, dentre eles o Brasil, marcando um avanço histórico no reconhecimento da diversidade sociocultural que compõe os Estados-Nação, na medida em que afirma direitos fundamentais como autodeterminação, autorreconhecimento e participação dos povos e, por outro lado, impõe obrigações aos Estados na relação com estes[1], destacadamente o direito de serem consultados cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

1 Nota Técnica – Convenção 169 da OIT (Terra de Direitos). <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Nota-Tecnica-Convencao-169-da-OIT---Terra-de-Direitos.pdf>.

2. BASES NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS DO DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ, E O POSICIONAMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

As questões ambientais têm ganhado cada vez mais relevância no cotidiano, exigindo uma profunda reflexão sobre a relação entre os seres humanos e a natureza. A atual crise climática global é fruto de uma complexa rede de fatores interligados — como dinâmicas econômicas e pressões do comércio internacional — que refletem uma visão única e dominante de mundo, moldada por valores culturais específicos.

Esses valores se baseiam na ideia de que o ser humano ocupa posição central no planeta, atribuindo-se o direito de utilizar tudo ao seu redor. Essa concepção antropocêntrica confere ao ser humano o monopólio da atribuição de valor ao meio ambiente, reduzindo ecossistemas inteiros a meros objetos ou recursos a serem explorados para satisfazer interesses econômicos. Nesse cenário, a natureza deixa de ser reconhecida como sujeito de direitos ou como parte integrante da vida coletiva, sendo tratada apenas como um meio para fins humanos.

Nessa lógica, o ser humano é visto como o único sujeito de valor – e, portanto, o único titular de direitos –, assumindo o poder de redefinir o significado das coisas. Aquilo que antes era compreendido como natureza passa a ser reduzido a mero recurso. Quando a natureza é tratada dessa forma, a noção de utilidade se sobrepõe a qualquer outro valor, esvaziando sentidos mais amplos de existência e relação com o mundo. É justamente nesse contexto que se insere a crítica de Ailton Krenak (2020), ao denunciar a perigosa ideia de que o sentido da vida deve estar ancorado exclusivamente na utilidade das coisas – uma visão que empobrece a diversidade dos modos de viver e de se relacionar com a Terra.

A forma de organização dos povos da floresta, das águas, da várzea e do campo é pautada na proteção e garantia do bem-viver. O conceito de *Sumak Kawsay*[2], originado nas culturas indígenas andinas e comumente traduzido como “boa vida” ou “vida plena”, reflete uma visão do território que não está voltada para a exploração predatória e econômica, mas sim para uma riqueza ancestral, espiritual, cultural e simbólica.

É nesse sentido, da relação embrionária e intrínseca dos povos tradicionais com o meio ambiente, que o direito à consulta livre, prévia e informada se torna **hoje o principal instrumento jurídico internacional no que diz respeito à proteção dos direitos dos povos e comunidades tradicionais**, indígenas e quilombolas, uma vez que dispõe sobre a efetivação e proteção de direitos

2 Sumak Kawsay: ensinamentos dos povos indígenas. <https://pachamama.org/sumak-kawsay>.

sociais, territoriais, à saúde, educação, seguridade social, condições de emprego, garantindo acesso a políticas públicas para plena realização de seus direitos de cidadãos, **reconhecido e respeitado seu caráter de povos diferenciados.**

A Convenção n.º 169 da OIT, adotada em 5 de outubro de 1989, representou uma mudança significativa em relação à Convenção n.º 107 de 1957, que defendia a assimilação dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais à sociedade dominante. A nova abordagem, baseada no respeito à diversidade sociocultural, rejeita a homogeneização e promove o reconhecimento e a valorização das especificidades desses grupos dentro dos Estados-Nação.

Ao adotar o autorreconhecimento como critério para identificar os povos, a Convenção assegura que eles possam definir suas próprias prioridades, incluindo a preservação de seus territórios e modos de vida tradicionais. Isso garante que suas decisões sejam autônomas e respeitem as particularidades territoriais, culturais, sociais e históricas.

O autorreconhecimento constitui um princípio fundamental para a legitimação dos povos tradicionais como sujeitos de direitos coletivos. A Convenção n.º 169 da OIT estabelece que povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais devem ser consultados sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetar seus territórios ou modos de vida. Versam os seus principais artigos:

> **Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**
> Artigo 1 °
> 1. A presente Convenção aplica-se:
> a) aos povos tribais em países independentes, **cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional,** e que estejam **regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições** ou por legislação especial;
> b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica**, conservam <u>todas</u> as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou <u>parte delas.</u>**
> 2. **A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos** aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.
> [...]
> Artigo 2°
> 1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

> [...]
> Artigo 3°
> 1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos.
> 2. **Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos** interessados, inclusive os direitos contidos na presente Convenção. (1991).

No Brasil, a Convenção foi ratificada em 2002 e tem sido essencial na promoção dos direitos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais. Desse modo, o Estado é responsável por respeitar e proteger os sistemas tradicionais de organização social e as práticas culturais desses povos.

Os povos tribais, destinatários da Convenção n.º 169 da OIT, foram originalmente definidos em um sentido mais restrito, aplicável principalmente a contextos de outros países, como grupos sociais distintos inseridos nas sociedades nacionais, cuja especificidade cultural os aproxima da noção de "povos tribais". No Brasil, entretanto, essa concepção deve ser interpretada à luz do conceito de Povos e Comunidades Tradicionais, conforme estabelecido pelo Decreto Federal n.º 6.040/2007.

De acordo com esse marco normativo, tratam-se de grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais, possuem formas próprias de organização social e usam coletivamente seus territórios e recursos naturais neles existentes como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Esses povos mantêm e transmitem, por meio da tradição, conhecimentos, práticas e inovações que sustentam seus modos de vida.

O reconhecimento como sujeitos de direitos assegura-lhes garantias legais voltadas à proteção e promoção de suas especificidades culturais, sociais e territoriais, bem como o direito à formulação e implementação de políticas públicas que respeitem e fortaleçam seus modos de vida. Nesse contexto, destaca-se a manifestação do relator especial das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, José Francisco Calí Tzay, em julho de 2024, ao afirmar que:

> Os direitos dos Povos Indígenas são defendidos e garantidos por normas jurídicas internacionais, incluindo a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Convenção n.º 169 da OIT; são inalienáveis e não podem ser negociados. Os direitos dos Povos Indígenas devem ser reconhecidos, aplicados e respeitados tanto em nível federal quanto estadual – seja por meio de processos de demarcação e proteção de terras e territórios indígenas, ou por meio da implementação de políticas nacionais para garantir o direito à vida, à saúde e à segurança dos Povos Indígenas do Brasil.

> É importante que o Estado brasileiro lembre que, as terras e territórios tradicionalmente pertencentes ou ocupados pelos povos indígenas, são elementos definidores de sua identidade, cultura e sua relação com os ancestrais e as gerações futuras**. Abrir o caminho para políticas extrativistas apenas para interesses empresariais, legitimará a violência contra os Povos Indígenas e violará os seus direitos às terras, territórios e recursos naturais.**
> No contexto das mudanças climáticas, as terras tradicionalmente pertencentes ou ocupadas pelos Povos Indígenas são vitais para a proteção da biodiversidade, contribuindo para o equilíbrio climático devido à relação harmoniosa e espiritual que mantêm com a natureza. Permitir atividades de mineração, exploração de ouro e pecuária também formalizaria um completo retrocesso ambiental, comprometendo o cumprimento das metas assumidas pelo Brasil nos tratados internacionais que visam reverter as mudanças climáticas com urgência.

No entendimento jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) sobre o direito à consulta livre, prévia e informada, a compreensão é de que o Estado tem o dever de consultar ativamente as comunidades, segundo seus costumes e tradições, aceitando e oferecendo informação em uma comunicação constante entre as partes. As consultas devem realizar-se de boa-fé, através de procedimentos culturalmente adequados e **devem ter como objetivo alcançar um acordo.**

A Corte IDH é um órgão judicial independente, encarregado de aplicar e interpretar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros tratados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Nela a jurisprudência é extensa, especialmente no que se refere aos direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, destacando a obrigação do Estado de conduzir processos de consulta livre, prévia e informada antes de adotar qualquer medida que possa afetar os direitos desses povos.

Além disso, os povos tradicionais devem ser consultados desde as etapas iniciais de qualquer projeto de desenvolvimento ou investimento que possa impactá-los, de acordo com suas próprias tradições e formas de organização. A consulta deve ocorrer com a devida antecedência, garantindo tempo hábil para que as comunidades realizem discussões internas e possam oferecer uma resposta informada ao Estado.

Cabe ao Estado assegurar que esses povos tenham pleno conhecimento dos riscos e impactos potenciais, tanto positivos quanto negativos, inclusive nas dimensões ambiental, sanitária, social, econômica e climática. A decisão sobre a aceitação ou não do projeto deve ser tomada de forma livre, informada e voluntária, com base em informações claras e acessíveis.

Ademais, a consulta deve respeitar os métodos tradicionais de tomada de decisão de cada comunidade, reconhecendo suas especificidades culturais. Nesse sentido, destaca-se a decisão

da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras*, com sentença proferida em 8 de outubro de 2015, que reforça a obrigatoriedade da consulta, livre, prévia e informada nos moldes da Convenção n.º 169 da OIT:

> 220. Em relação às disposições de direito interno, a Corte observa que, de maneira geral, o artigo 95 da Lei de Propriedade de 2004 estabelece que "em caso de o Estado pretender a exploração de recursos naturais nos territórios dos [povos indígenas e afro-hondurenhos], deverá informá-los [e] consultá-los sobre os benefícios e prejuízos que possam surgir antes de autorizar qualquer inspeção ou exploração". Da mesma forma, o Regulamento desta Lei se refere à consulta sem especificar o momento. Por sua vez, o artigo 50 da Lei Geral de Mineração estabelece que "[e]l outorgamento de concessões minerais não pode prejudicar a garantia da propriedade privada e a propriedade que pertence aos Municípios, conforme estabelece a Constituição da República e é desenvolvido pelo Código Civil e os tratados internacionais sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Afrodescendentes, respeitando particularmente o Convenção 169 [da OIT] e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas".
>
> 221. No entanto, o artigo 82 do Regulamento da Lei Geral de Mineração estabelece que "prévio à resolução da concessão de exploração, a Autoridade Minerária solicitará à Corporação Municipal respectiva e à população realizar uma consulta em um prazo não superior a sessenta (60) dias corridos. A decisão tomada pela consulta será vinculante para a concessão de exploração. Podem participar da consulta os cidadãos domiciliados no ou nos municípios consultados que estejam registrados como tal no censo eleitoral da última eleição geral. Se o resultado da consulta popular for contrário à exploração, não poderá ser realizada novamente até três (3) anos depois".
>
> 222. Em virtude do exposto, a Corte constata que, embora a legislação de Honduras reconheça aos povos indígenas e afro-hondurenhos o direito à consulta e faça referência aos padrões internacionais, as disposições regulamentares sobre mineração condicionam sua realização à fase imediatamente anterior à autorização da exploração mineral. Nesse sentido, essa regulamentação carece da precisão necessária conforme os padrões analisados sobre o direito à consulta, particularmente conforme estabelecido nos casos Pueblo Saramaka Vs. Suriname e Caso do Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador, segundo os quais a consulta deve ocorrer nas primeiras etapas do projeto; ou seja, antes da autorização dos programas de prospecção ou exploração, com as ressalvas mencionadas anteriormente (supra parágrafo 218). No entanto, a Corte tem enfatizado que a consulta, além de ser uma obrigação convencional, é também um princípio geral do direito internacional, que os Estados devem cumprir, independentemente de estar expressamente regulamentada em sua legislação, sendo exigido que o Estado possua mecanismos adequados e eficazes para garantir o processo de consulta nesses casos, sem prejuízo de que possa ser detalhado em lei.

Dentro das responsabilidades do Estado brasileiro, é fundamental destacar que o país ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, em 1992, além de outros importantes tratados internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1992), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992) e a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968), entre outros. Ao ratificar esses acordos, o Brasil reconhece a competência jurisdicional da Corte IDH e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que são os principais órgãos de proteção das liberdades e direitos fundamentais estabelecidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Exemplo de jurisprudência da Corte IDH:

> **O caso do povo Saramaka vs. Suriname (2007)[3]**
> A Corte Declara, por unanimidade, que:
> 1. O Estado violou, em detrimento dos membros do povo Saramaka, o direito à propriedade, reconhecido no artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação às obrigações de respeitar, garantir e efetivar este direito no âmbito interno, de acordo com os artigos 1.1 e 2 da mesma, nos termos dos parágrafos 78 a 158 desta Sentença.
> 2. O Estado violou, em detrimento dos integrantes do povo Saramaka, o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, reconhecido no artigo 3 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao direito à propriedade estabelecido no artigo 21 deste instrumento e ao direito à proteção judicial estabelecido no artigo 25 da mesma, assim como em conexão com as obrigações de respeitar, garantir e efetivar estes direitos no âmbito interno, de acordo com os artigos 1.1 e 2 da mesma, nos termos dos parágrafos 159 a 175 desta Sentença.
> 3. O Estado violou o direito à proteção judicial, reconhecido no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação às obrigações de respeitar e garantir o direito à propriedade, reconhecidas nos artigos 21 e 1.1 deste instrumento, em detrimento dos membros do povo Saramaka, nos termos dos parágrafos 176 a 185 desta Sentença.
> E Decide: por unanimidade, que:
> 4. Esta Sentença constitui per se uma forma de reparação, nos termos do parágrafo 195 da mesma.
> **5. O Estado deve delimitar, demarcar e outorgar o título coletivo do território dos membros do povo Saramaka, de acordo com seu direito consuetudinário e por meio de consultas prévias, efetivas e plenamente informadas com o povo Saramaka, sem prejuízo de outras comunidades indígenas e tribais.** Até que não se realize esta delimitação, demarcação e outorga do título coletivo sobre o território Saramaka, o Suriname deve abster-se de realizar atos que possam estimular agentes do próprio Estado ou terceiros, atuando com consentimento

3 Disponível em: Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso do Povo Saramaka. vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas). Série C No. 172. <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883975203>. Acesso em: 12 de março de 2025.

> ou tolerância do Estado, a potencialmente afetar a existência, valor, uso ou gozo do território ao qual têm direito os integrantes do povo Saramaka, a menos que o Estado obtenha o consentimento prévio, livre e informado deste povo. A respeito das concessões já outorgadas dentro do território tradicional Saramaka, o Estado deve revisá-las à luz da presente Sentença e da jurisprudência deste Tribunal com o fim de avaliar se é necessária uma modificação dos direitos dos concessionários para preservar a sobrevivência do povo Saramaka, nos termos dos parágrafos 101, 115, 129-137, 143, 147, 155, 157, 158 e 194(a) desta Sentença.
> [...]
> 7. O Estado deve eliminar ou modificar as disposições legais que impeçam a proteção do direito à propriedade dos membros do povo Saramaka e adotar, em sua legislação interna e através de consultas prévias, efetivas e plenamente informadas com o povo Saramaka, medidas legislativas ou de outra natureza necessárias a fim de reconhecer, proteger, garantir e efetivar o direito de titularidade de direitos de forma coletiva sobre o território que tradicionalmente ocuparam e utilizaram ao povo Saramaka, o que inclui as terras e os recursos naturais necessários para sua subsistência social, cultural e econômica, bem como administrar, distribuir e controlar efetivamente este território, de acordo com seu direito consuetudinário e sistema de propriedade comunal e sem prejuízo de outras comunidades indígenas e tribais, nos termos dos parágrafos 97 a 116 e 194(c) desta Sentença.
> 8. O Estado deve adotar as medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza que sejam necessárias para reconhecer e garantir o direito do povo Saramaka a ser efetivamente consultado, segundo suas tradições e costumes, ou se for o caso, o direito de conceder ou abster-se de conceder seu consentimento prévio, livre e informado a respeito dos projetos de desenvolvimento ou de investimento que possam afetar seu território e a compartilhar, razoavelmente, os benefícios derivados destes projetos com o povo Saramaka, no caso destes serem realizados, nos termos dos parágrafos 129 a 140, 143, 155, 158 e 194(d) desta Sentença.
> [...]
> 15. A Corte supervisará o cumprimento integral desta Sentença, em exercício de suas atribuições e em cumprimento de seus deveres conforme a Convenção Americana, e dará por concluído o presente caso quando o Estado tenha dado pleno cumprimento ao disposto na mesma. O Estado deverá, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação desta Sentença, apresentar à Corte um relatório sobre as medidas adotadas para cumpri-la. Redigida em inglês e espanhol, sendo autêntico o texto em inglês, em San José, Costa Rica, em 28 de novembro de 2007.

O caso em questão submeteu à Corte IDH as alegadas violações cometidas pelo Estado do Suriname contra o povo Saramaka, uma comunidade tribal com laços históricos e culturais profundos com seu território tradicional. Após receber a denúncia, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos concluiu que o Estado havia violado os direitos do povo Saramaka ao não reconhecer juridicamente seu território ancestral, ao restringir seu acesso efetivo à justiça e ao deixar de adotar medidas internas para proteger seus direitos coletivos. Diante da gravidade e

da ausência de solução, a Comissão encaminhou o caso à Corte IDH, que, em 2007, condenou o Suriname por violar, entre outros, o direito à propriedade comunal, à proteção judicial e à consulta prévia, livre e informada, conforme os padrões da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Convenção nº 169 da OIT..

Como resultado da condenação, a Corte IDH determinou que o Suriname deveria proceder à delimitação, demarcação e titulação coletiva do território tradicional do povo Saramaka, em conformidade com o direito consuetudinário da comunidade. Além disso, o processo deveria ocorrer por meio de consultas prévias, efetivas e plenamente informadas, respeitando as formas de organização e os métodos próprios de decisão do povo Saramaka.

O direito à consulta, amplamente reconhecido no âmbito internacional, constitui uma ferramenta essencial para a efetivação dos direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais. Ele garante não apenas o respeito à autodeterminação e à livre definição das prioridades de desenvolvimento, mas também a proteção efetiva dos seus territórios, culturas e modos de vida.

Nesse contexto, o Brasil, como membro da comunidade internacional e signatário de diversos tratados de direitos humanos, assume a responsabilidade de adotar práticas que rompam com os legados históricos de colonialismo, discriminação e marginalização. A construção de uma relação justa, respeitosa e plural com os povos tradicionais passa, necessariamente, pelo reconhecimento de seus direitos coletivos e pela efetiva implementação do direito à consulta prévia, livre e informada.

3. POSICIONAMENTO DA CONVENÇÃO N.º 169 DA OIT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito à Consulta Livre, Prévia e Informada foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a ratificação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), formalizada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. A Convenção entrou em vigor no Brasil em 25 de julho de 2003, conforme o disposto em seu artigo 38, e foi promulgada internamente por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, conferindo-lhe eficácia jurídica no plano interno. Como tratado internacional de direitos humanos, ela possui status normativo supralegal, conforme estabelecido na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (RE 349.703, rel. min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 03/12/2008), e no entendimento do STF no Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP):

RE 349703, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 03/12/2008
PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5O DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, **não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão.** Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei n° 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei n° 10.406/2002). ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA. DECRETO-LEI N° 911/69. EQUIPARAÇÃO DO DEVEDOR-FIDUCIANTE AO DEPOSITÁRIO. PRISÃO CIVIL DO DEVEDOR-FIDUCIANTE EM FACE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. A prisão civil do devedor-fiduciante no âmbito do contrato de alienação fiduciária em garantia viola o princípio da proporcionalidade, visto que: a) o ordenamento jurídico prevê outros meios processuais-executórios postos à disposição do credor-fiduciário para a garantia do crédito, de forma que a prisão civil, como medida extrema de coerção do devedor inadimplente, não passa no exame da proporcionalidade como proibição de excesso, em sua tríplice configuração: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito; e b) o Decreto-Lei n° 911/69, ao instituir uma ficção jurídica, equiparando o devedor-fiduciante ao depositário, para todos os efeitos previstos nas leis civis e penais, criou uma figura atípica de depósito, transbordando os limites do conteúdo semântico da expressão "depositário infiel" insculpida no art. 5º, inciso LXVII, da Constituição e, dessa forma, desfigurando o instituto do depósito em sua conformação constitucional, o que perfaz a violação ao princípio da reserva legal proporcional. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

Isso significa que toda legislação infraconstitucional deve estar alinhada com as disposições da Convenção e também que ela serve como parâmetro para a interpretação das próprias normas constitucionais. Além disso, implica que os direitos nela previstos têm aplicabilidade imediata, conforme o artigo 5º, §1º, da Constituição Federal, independentemente da necessidade de regulamentação adicional. Versa:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

> [...]
> § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Com o reconhecimento desse direito, **os Estados têm a responsabilidade de adaptar suas normas e instituições para realizar a consulta aos povos indígenas, quilombolas e tradicionais de forma eficaz**, sempre respeitando os padrões internacionais estabelecidos, com o objetivo de criar canais de diálogo verdadeiramente confiáveis e efetivos com esses grupos.

No Brasil existe um volume considerável de decisões judiciais que estabelecem precedentes importantes para a proteção dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, especialmente o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé. A saber:

1. **Educação Escolar Indígena em Santarém, Pará:** a Justiça Federal ordenou à prefeitura municipal consultar os povos indígenas em relação à Portaria n.º 001 de 6 de janeiro de 2014, referente à organização e estruturação das escolas indígenas no município. **Ação Civil Pública n.º 378- 31.2014.4.01.3902. (TRF-1)**
2. **Polo Naval do Amazonas**: projeto que envolve construção de portos, exploração mineral e transporte de cargas, previsto para ser construído na margem do rio Amazonas, orla da cidade de Manaus. A Justiça Federal ordenou que o estado do Amazonas consulte previamente as mais de vinte comunidades tradicionais de pescadores e ribeirinhos afetadas pelo projeto. **Ação Civil Pública n.º 6.962- 86.2014.4.01.3200. (TRF-1)**
3. **Parque Nacional de Superagui, no Paraná**: a Justiça Federal de Paranaguá, estado do Paraná, reconheceu a obrigação de consultar os pescadores artesanais para a elaboração do Plano de Manejo da área de conservação federal. **Ação Civil Pública n.º 742- 88.2015.4.04.7008. (TRF-4)**
4. **Construção de porto da Embraps no Lago do Maicá, em Santarém:** a Justiça Federal ordenou a suspensão do licenciamento ambiental do porto da Empresa Brasileira de Portos de Santarém até que sejam consultadas as comunidades quilombolas e comunidades tradicionais ribeirinhas afetadas pelo projeto. **Ação Civil Pública n.º 377- 75.2016.4.01.3902. (TRF-1)**
5. **Rio Tapajós Logística Ltda. (RTL), em Itaituba, no Pará:** liminar da Justiça Federal foi concedida no dia 2 de julho de 2019 e suspendeu o processo de licenciamento do porto graneleiro da RTL até que fosse realizada a consulta prévia, livre e informada ao povo indígena Munduruku da região. **Ação Civil Pública n.º 1000487-34.2019.4.01.3908. (TRF-1).**

Dessa forma, observa-se que os tribunais brasileiros têm adotado decisões com base nos preceitos da Convenção n.º 169 da OIT. O direito à consulta prévia foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro como norma supralegal, de aplicabilidade imediata, e possui amplo reconhecimento jurisprudencial, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

3.1. PROTOCOLOS AUTÔNOMOS COMO INSTRUMENTOS DE FORTALECIMENTO DO DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA

Os povos e comunidades tradicionais possuem o direito à consulta livre, prévia e informada e de boa-fé, **independentemente da existência de normas regulamentadoras específicas – ou seja, trata-se de um direito autoaplicável**. Para garantir que esse direito seja respeitado conforme seus próprios modos de vida, muitas comunidades têm recorrido à elaboração de protocolos de consulta.

Os protocolos são instrumentos autônomos e coletivamente construídos pelos próprios povos e comunidades tradicionais. Reúnem princípios, normas e procedimentos definidos internamente, com o objetivo de estabelecer, de forma clara, como deve ocorrer o processo de consulta em respeito às suas tradições, culturas e formas de organização social. O Observatório de Protocolos de Consulta[4] define esses instrumentos da seguinte maneira:

> Os protocolos comunitários de consulta e consentimento prévio, livre e informado, também denominados protocolos autônomos, são documentos elaborados pelos povos indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais que estabelecem as regras para o procedimento da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, para que sejam respeitadas as especificidades culturais, os sistemas jurídicos próprios, as formas de organização social e deliberação coletiva.

As regras que orientam o procedimento de consulta aos povos e comunidades tradicionais podem estar formalizadas em um documento – o Protocolo de Consulta – ou não. A inexistência de um protocolo consolidado, no entanto, não afasta o direito à consulta livre, prévia e informada. Contudo, quando houver um protocolo elaborado pela comunidade, ele deve ser obrigatoriamente respeitado pelas autoridades e empreendedores envolvidos, uma vez que expressa os critérios legítimos definidos pelos próprios povos sobre como desejam ser consultados.

A partir da internalização da Convenção n.º 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro, os protocolos de consulta ganharam instrumentalidade jurídica, sendo hoje o mais importante

4 Observatório de Protocolos Autônomos <https://observatorio.direitosocioambiental.org/>.

instrumento de defesa dos povos e comunidades tradicionais frente ao avanço de medidas legislativas ou administrativas que se sobrepõem aos territórios tradicionalmente ocupados.

Conforme será demonstrado no decorrer desta Nota Técnica, os protocolos de consulta são instrumentos mencionados em importantes decisões judiciais que envolvem projetos de infraestruturas que podem interferir no modo de vida dos povos e comunidades tradicionais como, por exemplo, a sentença da Justiça Federal de Santarém, em 2016, que embargou a implantação do Terminal de Uso Privado da Empresa de Portos de Santarém (Embraps) até que seja realizada a consulta livre, prévia, informada e de boa-fé das comunidades quilombolas que serão impactadas pelo empreendimento, e de outros povos tradicionais afetados.

Esse caso emblemático mostra a importância dos protocolos autônomos como instrumentos de fortalecimento do direito à consulta, bem como reafirma o que está posto no ordenamento jurídico nacional e internacional: **o dever do Estado de consultar e os direitos dos povos e comunidades tradicionais de serem consultados.**

O processo de construção de um protocolo de consulta é feito respeitando a singularidade, o tempo e a forma de se organizar de cada povo. Um número considerável de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais já possuem seus protocolos instrumentalizados, outros ainda estão em construção. O processo construtivo do protocolo é feito pelas comunidades, são os membros reunidos que dirão como querem ser consultados. Os protocolos podem ser caracterizados e organizados em formatos de cartilhas, boletins, vídeos ou quaisquer outros meios, desde que estabelecidos coletivamente pelas comunidades. Se o Estado impõe uma determinada forma de consulta, desconsiderando o tempo necessário, decisões e regras das comunidades, está violando o direito de consulta.

Conforme Marés *et al*. (2019, p. 43)[5]:

> (...) os Estados nacionais estão obrigados a aceitar os procedimentos estabelecidos pelos povos porque quem consulta é o Estado cujas medidas afetarão ou poderão afetar direitos não apenas materiais, mas intangíveis dos povos, que o Estado desconhece. Assim, quando o Estado impõe a sua forma de consulta, está, por este simples fato, violando o direito de consulta e, portanto, inutilizando-a para os fins da Convenção. Como só o povo pode dizer que é um povo, só ele pode dizer como forma sua vontade coletiva, só ele conhece suas prioridades, seus direitos intangíveis, sua forma de ser e seu sonho de futuro. Só ele pode consentir em mudar sua vida.

5 Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação / Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Liana Amin Lima da Silva, Rodrigo Oliveira, Carolina Motoki, Verena Glass (org.). – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. Disponível em: <https://rosalux.org.br/livro/protocolos-de-consulta-previa-e-o-direito-a-livre-determinacao>.

Logo, cabe ao Estado respeitar os protocolos de consulta de cada povo, sejam eles instrumentalizados ou não. Entre a organização social de um povo e a organização hegemônica do Estado há uma longa distância, de correlação de forças, de interesses diversos, muitas vezes antagônicos. A lógica mercantilista do capital diverge da lógica reflexiva do povo. A pressa econômica não deve atropelar o direito de consulta, que caminha no tempo dos povos tradicionais, tendo suas bases nas decisões coletivas, no valor da terra enquanto território – e não como uma mercadoria – e nos bens intangíveis desconhecidos pelo Estado.

Algo que demanda especial atenção, pelo risco que representa para a autonomia dos povos e comunidades tradicionais, é a investida de grandes corporações brasileiras na tentativa de retirar o país da Convenção n.º 169 da OIT. Tais iniciativas se amparam no argumento de que ela seria fonte de insegurança jurídica, conflitos territoriais e entraves aos processos de licenciamento, especialmente nos setores da mineração, do agronegócio e da infraestrutura.

Uma dessas tentativas se concretizou em julho de 2022, por meio de um ofício encaminhado ao então presidente da República, Jair Bolsonaro. No documento, cinco entidades patronais – o Centro das Indústrias do Pará (CIP), a Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa), a Federação do Comércio do Pará (Fecomércio-PA), a Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (Faepa) e a Associação Comercial do Pará (ACP) – solicitaram formalmente a denúncia da Convenção n.º 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2002. Essas entidades representam alguns dos maiores conglomerados econômicos do país, como Vale, Alcoa, MRN, Imerys, Hydro e Agropalma, cujas atividades frequentemente incidem sobre territórios tradicionalmente ocupados.

O aspecto mais paradoxal dessa movimentação é que muitas dessas empresas, em diferentes ocasiões, têm buscado construir uma imagem pública comprometida com a proteção ambiental, os direitos humanos e, inclusive, com os direitos dos povos indígenas. Para isso, investem em programas de responsabilidade social e campanhas publicitárias voltadas à valorização da sustentabilidade e da inclusão. Contudo, essas ações frequentemente funcionam como estratégias de marketing institucional, desvinculadas da realidade concreta de suas operações, marcadas por violações de direitos, degradação ambiental e conflitos territoriais.

Trata-se, portanto, de um setor empresarial que, sob o pretexto da segurança jurídica e do desenvolvimento, atua pela fragilização de direitos territoriais historicamente conquistados, instrumentalizando o discurso econômico para justificar retrocessos em garantias fundamentais.

Além disso, cabe destacar que, de forma equivocada, alguns estados têm promovido tentativas de “regulamentar” o direito à consulta livre, prévia e informada por meio de projetos

de lei ou normativas que, na prática, comprometem os direitos dos povos e comunidades tradicionais. Um exemplo emblemático ocorreu em 2024, com a edição do Decreto n.º 48.893/2024 pelo governador de Minas Gerais[6], a segunda investida do governo estadual em flexibilizar o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos sob o pretexto de regulamentar a consulta.

O referido decreto restringia a consulta livre, prévia e informada apenas a povos e comunidades formalmente reconhecidos por órgãos como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), a Fundação Cultural Palmares e a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CEPCT), violando o direito à autodeterminação e desconsiderando a existência de territórios ainda não oficialmente reconhecidos. Além disso, excluía comunidades tradicionais urbanas, como povos de terreiro, carroceiros e ciganos, e transferia aos empreendedores a responsabilidade pela condução da consulta, em clara afronta à Convenção n.º 169, que estabelece ser essa uma obrigação do Estado.

Diante da evidente usurpação de competência da União – a quem cabe legislar sobre normas gerais de proteção ambiental e direitos dos povos tradicionais –, o Supremo Tribunal Federal suspendeu, em 2025, os efeitos do referido decreto.[7]

Medidas como essas c**onfiguram não apenas graves violações aos direitos fundamentais das comunidades tradicionais como afrontam diretamente o ordenamento jurídico brasileiro**. Ao se tentar extinguir o direito à consulta, restringir seu alcance ou permitir que ela seja conduzida por entes privados, esvazia-se o caráter democrático, participativo e coletivo desse instrumento, comprometendo o controle social sobre projetos que podem causar impactos significativos nos territórios tradicionalmente ocupados.

Tais iniciativas enfraquecem o princípio da autodeterminação dos povos e colocam em risco a integridade do processo de licenciamento ambiental, além de desrespeitarem uma norma internacional dotada de status supralegal no ordenamento jurídico nacional. Ao ferirem os compromissos assumidos com a Convenção n.º 169, essas ações também comprometem os deveres do Estado brasileiro com a promoção da justiça ambiental, da equidade e da proteção dos direitos coletivos dos povos e comunidades tradicionais.

6 Decreto de Zema retira direitos de povos tradicionais e 'entrega' territórios para mineradoras. <https://www.brasildefato.com.br/2024/09/25/decreto-de-zema-retira-direitos-de-povos-tradicionais-e-entrega-territorios-para-mineradoras>.

7 STF suspende decreto de MG que restringe consulta a comunidades afetadas por licenciamento ambiental. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-decreto-de-mg-que-restringe-consulta-a-comunidades-afetadas-por-licenciamento-ambiental>.

4. CONTEXTO DE VIOLAÇÃO AO DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NO PARÁ

A partir da perspectiva de que a consulta é um instrumento fundamental para garantir o direito à autonomia e ao autorreconhecimento dos povos e comunidades tradicionais – no que tange ao seu direito de ser, estar e decidir sobre o seu território – é crucial realizar uma análise crítica das diversas frentes que operam para tentar se sobrepor a esses direitos.

A mercantilização da natureza é um dos métodos mais utilizados por agentes externos, como o Estado e empresas, e tem potencial de violar os direitos de povos e comunidades tradicionais. A transformação dos recursos naturais em ativos financeiros reflete uma visão oposta à relação que esses povos estabelecem com os ecossistemas, pois prioriza a exploração e a apropriação dos recursos naturais em detrimento das práticas tradicionais de cuidado e respeito pela terra.

Exemplos concretos dessa dinâmica podem ser observados no Pará, onde projetos de infraestrutura, além de crimes ambientais, têm gerado sérios impactos nas comunidades locais. Atualmente estão em andamento no estado iniciativas que se configuram como sérios riscos de violação do direito à consulta livre e prévia, como o projeto de **Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+)** e a expansão de **instalação de terminais portuários**.

Esses projetos desenvolvimentistas impõem uma nova governança sobre os territórios, afastando as decisões do controle das comunidades e submetendo-as aos interesses de grandes corporações e investidores financeiros. Isso resulta em uma desterritorialização do poder de decisão sobre as terras e uma territorialização dos impactos negativos, que reverberam diretamente na vida das comunidades tradicionais, comprometendo sua forma de existência e relação com o território e o meio ambiente.

4.1. A PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA REDD+ JURISDICIONAL PARA TERRITÓRIOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E RESERVAS EXTRATIVISTAS

Frédéric Hache, do Green Finance Observatory, observa que “a natureza está sendo reconceituada como capital natural, os ecossistemas estão sendo reformulados como serviços aos humanos, desagregados, abstraídos de tempo e lugar, quantificados e avaliados em termos monetários...” (HACHE, 2019). A partir dessa afirmação, passamos a analisar os mercados

de carbono, a financeirização da natureza e suas implicações, especialmente para povos e comunidades tradicionais.

Existem diversos tipos de projetos que podem gerar créditos de carbono que serão comercializados nos mercados, dentre eles os projetos de carbono florestais, isto é, em que a redução de emissões de gases do efeito estufa se dá através da recuperação, restauração ou manutenção de florestas. “Tais tipos de projeto são conhecidos como projetos de redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal somados à conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal – os chamados REDD+”. (LACLIMA, 2024).

Os mercados de carbono têm como principal objetivo precificar as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e foram criados a partir da definição de limitação e redução de emissões de gases de efeito estufa, principal fenômeno causador de mudanças climáticas, com o Protocolo de Quioto (Decreto n.º 5.445/2005). Os principais interessados em adquirir os créditos de carbono são as grandes empresas poluidoras (TERRA DE DIREITOS, 2022)[8], que vêem nesse mercado uma maneira de continuar atuando sem promover mudanças estruturais nas indústrias, por exemplo. A lógica de funcionamento do mercado de carbono é colonialista e sua principal intenção é legitimar a degradação da floresta a pretexto de preservá-la, vejamos:

> Ao participar desse mercado de compensações das emissões, as florestas e os territórios passam a ser “o lastro”, ou seja, a garantia que autoriza a emissão de novos títulos de propriedade, os chamados “títulos verdes”. Por exemplo, uma pessoa vende um papel (um título) que diz que X vale o equivalente ao gás de efeito estufa (calculado como gás carbônico equivalente – CO^2e) que não será emitido por um hectare de floresta preservada. O comprador pergunta o que lhe garante que isso é verdade. O vendedor responde que em tal lugar da Amazônia há um hectare de Resex ou de terra indígena ou de parque nacional preservado (CARTA DE BELÉM, 2011).

A complexidade, a burocracia e o aparato financeiro de funcionamento do mercado de carbono faz com que, na prática, agricultores/as familiares e camponeses/as, povos indígenas e comunidades tradicionais passem a ser identificados apenas como “fornecedores ou prestadores de serviços ambientais” (CARTA DE BELÉM, 2011). Por outro lado, aquele que compra o “título verde” não só fica autorizado a continuar produzindo degradação e poluição como lucrar com a especulação desses novos ativos florestais no mercado financeiro. É o direito de poluir com possíveis retornos financeiros aos poluidores.

8 Direitos Territoriais Frente A Contratos De Mercado De Carbono. <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/NT-Mercado-de-Carbono_-FINAL.pdf>.

De acordo com a Laclima (2024), existe mais de um tipo de mercado de carbono, como os regulados, os voluntários e os jurisdicionais.

> **Os regulados**, como o nome indica, são aqueles criados por regulamento, ou seja, por atuação do Estado. Nesses mercados, é estabelecido um limite (um "teto") de emissões. Dentro desse limite, o agente regulador emite permissões de emissão de GEE e as aloca para os atores regulados, como setores ou empresas individualmente. Para exercer suas atividades, a empresa é obrigada a possuir o número de permissões equivalente às emissões causadas por suas atividades. Caso a empresa não consiga manter suas emissões dentro dos limites estabelecidos, poderá comprar no mercado de carbono novas permissões daquelas empresas que se mantiveram abaixo do limite. Assim, está estabelecido o mercado regulado de carbono, em que os diferentes atores regulados compram e vendem suas permissões alocadas pelo órgão regulador.

No Brasil, o mercado regulado entrou em vigor por meio da Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024, que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE).

> **Os mercados voluntários** diferenciam-se por não terem interferência estatal e, como o nome indica, serem criados pelos próprios atores privados que desejam compensar suas emissões de GEE. Os mercados voluntários são o foco do presente guia, pois representam o mercado estabelecido atualmente no Brasil e os responsáveis pelos projetos atuais de carbono em territórios tradicionais
>
> **Os mercados jurisdicionais** são, geralmente, criados por um ente estatal regional, como um estado, no caso brasileiro, a exemplo do estado do Tocantins, Mato Grosso e Pará (em processo de implantação). Dessa forma, os limites de emissões estabelecidos também são regionais.

Na corrida para se inserir na dita "economia verde" em pleno ano da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), em Belém, o estado do Pará pretende implantar o Sistema REDD+ Jurisdicional (mercado jurisdicional), tendo celebrado contrato de promessa de compra e venda de crédito de carbono com organizações internacionais. Entretanto, relatos nas comunidades e documentos disponibilizados pelo governo dão indícios de que todo o processo até agora aconteceu sem a realização da consulta livre, prévia e informada com povos e comunidades tradicionais que serão afetados.

Conforme se depreende da análise de documentos sobre o Sistema REDD+ Jurisdicional publicados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas)[9], em toda a condução, mesmo que inicial, do processo administrativo da possível venda futura de créditos de carbono não houve participação representativa em quantitativo adequado de povos

9 Disponível em <https://www.semas.pa.gov.br/redd/carbono/>.

e comunidades tradicionais para debater o projeto. As oficinas informativas registradas como realizadas nos documentos cobriram apenas parte dos povos que serão atingidos, sendo necessário ampliar o debate no estado e ouvir todos os territórios, povos e comunidades que serão afetados pelo Sistema REDD+ Jurisdicional. Ademais, a linguagem nos documentos é puramente técnica, o que pode prejudicar o entendimento de informações essenciais.

A comercialização de créditos de carbono em territórios tradicionais tende a provocar mudanças extremas no modo de vida das populações, uma vez que as áreas verdes estarão bloqueadas para uso tradicional por força de adesão ao mercado jurisdicional do crédito de carbono, causando limitação na autonomia das comunidades para gerir os recursos naturais de seus territórios de forma sustentável, como sempre fizeram.

Outro ponto a ser destacado é que para os créditos serem negociados no mercado de carbono, as áreas precisam estar devidamente regularizadas para dar garantia aos compradores dos "títulos verdes". Ocorre que há anos povos e comunidades tradicionais aguardam a regularização de seus territórios e nada é feito, no entanto, a lógica mercantilista do mercado de carbono traz à tona a possível movimentação do Estado com manobras de aceleração de regularização de territórios com instrumentos jurídicos precários, como é o caso da Cessão de Uso em territórios quilombolas, ao invés da propriedade definitiva, como está previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Isso faz com que a propriedade continue sendo do Estado, para que seja ele o titular efetivo dos benefícios dos projetos florestais.

O direito de regularização fundiária coletiva se sobrepõe à vontade política de financeirizar a natureza, o territórios tradicionais têm legislações próprias que garantem a regularização fundiária com segurança jurídica, uma vez que quando se regulariza um território tradicional não está se reconhecendo apenas um título de imóvel para gerar um passivo ambiental, mas sim uma coletividade com direitos étnicos inegociáveis.

Outro ponto a ser considerado é que nos últimos anos houve um aumento significativo no número de defensores e defensoras de direitos humanos e ambientalistas que se encontram em situação de ameaça por defender seus territórios contra o avanço de empreendimentos, os assédios da economia verde e a morosidade da regularização fundiária. A cada mês, em média, três pessoas defensoras de direitos foram assassinadas no país, entre os anos de 2019 e 2023, resultado em grande medida do processo de luta por terra e território. É isso o que revela o estudo "Na linha de frente: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil", produzido pelas organizações Terra de Direitos e Justiça Global (2023)[10].

10 Na linha de frente: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2019 a 2022). <https://terradedireitos.org.br/nalinhadefrente>.

Diante disso, se reforça a necessidade de efetivar o direito à consulta livre, prévia e informada dos povos tradicionais que serão impactados pela implantação do REDD+ no Pará. As consequências da pressão política e financeira que os territórios tradicionais devem sofrer, assim como as lideranças defensoras de direitos, devem ser devidamente conhecidas pelos povos afetados.

A consulta não se reduz a ouvir um número limitado de lideranças ou entidade representativa, e também não se faz por audiência pública ou consulta pública. Ela tem seu próprio rito e deve ser feita mediante procedimentos apropriados, de modo que os povos interessados possam participar livremente, conforme disposição da Convenção n.º 169.

A garantia de participação ativa dos principais atores que serão afetados pelo processo de implantação do Sistema REDD + Jurisdicional é medida que se impõe, dada a necessidade de que esses sujeitos participem de todas as etapas do processo, o que implica em poder opinar e decidir sobre a implementação do projeto. De modo que não podem ser consultados apenas depois do contrato (ou promessa de contrato) estar definido, para não serem meros objetos de medidas mitigadoras e/ou compensatórias. Além disso, o Estado deve apresentar alternativas que garantam a autonomia das comunidades na gestão e no uso dos recursos de seus territórios.

Quando se fala da implantação do Sistema REDD+ Jurisdicional em um estado povoado por grupos com identidades étnicas e culturais diferenciadas, modo de vida tradicional e territorialidade própria, povos e Estado não estão falando a mesma linguagem. Enquanto um trata de recursos naturais como vantagem econômica e material, outro fala do respeito ao seu modo de vida, ancestralidade, pertencimento, autonomia e a sua própria existência, tantas vezes invisibilizadas pela ação ou omissão do próprio Estado.

Os povos dos rios, das águas e das florestas são os que mais preservam o meio ambiente, as áreas mais preservadas e algumas ainda intocadas estão dentro dos territórios tradicionais. Há muito tempo esses povos se utilizam de atividades não predatórias e têm seu próprio modo de retirar e manejar os recursos naturais de forma limpa e sustentável.

Com o avanço dos desmatamentos, das monoculturas e da instalação de grandes infraestruturas, a natureza deu o seu alerta: os níveis de emissões de efeito estufa estão em completo descontrole, gerando aumento da temperatura do planeta, provocando grandes estiagens, enchentes e uma série de catástrofes climáticas que são sentidas de maneira mais intensa por povos e comunidades tradicionais, já vulnerabilizados.

A implantação do Sistema REDD+ Jurisdicional pelo estado do Pará apresenta a proposta de redução na emissão dos gases do efeito estufa, ao mesmo tempo que promete que parte dos

recursos financeiros de venda serão destinados aos territórios. Todavia, esse modelo de redução de emissões traz consigo uma série de limitações e restrições à gestão do uso dos territórios e autonomia das comunidades, que precisa ser analisada à luz do direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé.

Ao ignorar o direito de consulta a todos os povos que serão impactados pela medida, o Estado desconsidera a própria existência desses sujeitos, que muito contribuíram no enfrentamento à crise climática, colocando-os como meros espectadores de um projeto pensado, construído e implementado de modo impositivo, silenciando vozes de inúmeros povos e comunidades tradicionais nos territórios, principalmente daqueles que se encontram longe da capital, sem acesso a informações básicas do projeto REDD+.

4.2. EXPANSÃO PORTUÁRIA NA REGIÃO DO TAPAJÓS

Outro mecanismo que contribui para a mercantilização da natureza é a criação e implementação de complexos portuários na região oeste do estado, um processo intimamente vinculado à indústria de grãos, especialmente soja e milho, que segue avançando sem a devida realização da consulta livre, prévia e informada.

O agronegócio, um dos principais exemplos da mercantilização da natureza envolve um conjunto de atividades interligadas, que vão desde o planejamento, implementação e produção agropecuária até o controle do fluxo de produtos, informações e recursos no processo produtivo e comercial do setor agrícola. O objetivo central é garantir que os produtos – como grãos, carnes, frutas e demais itens – cheguem ao consumidor final de maneira eficiente, dentro do prazo e nas condições ideais.

O transporte é um dos aspectos mais desafiadores da logística do agronegócio, dado o envolvimento de uma combinação de modais de transporte – rodoviário, ferroviário, fluvial e marítimo – para escoar os produtos das fazendas até os centros de distribuição e portos de exportação. Quando os produtos são destinados ao mercado internacional, o transporte inclui não apenas o despacho aduaneiro, mas também o transporte marítimo.

Nessa perspectiva, um marco crucial para a expansão de megaprojetos portuários na região foi a alteração da Lei de Portos (Lei n.º 12.815/2013) que impulsionou a instalação de portos na região do Tapajós, como o da multinacional Cargill S/A. A introdução de novas tecnologias agrícolas contribuiu para consolidar a monocultura da soja e milho como um dos pilares centrais do agronegócio nacional, acelerando a expansão da fronteira agrícola e promovendo a

intensificação da exploração do território, com impactos diretos nas comunidades tradicionais e no meio ambiente.

Em Santarém, no oeste do Pará, o cultivo da soja começou a ser testado em 1997, com o apoio da Embrapa. O sucesso desses primeiros experimentos incentivou técnicos locais a buscar investidores no Mato Grosso, o que abriu caminho para a expansão da produção na região. A instalação do porto da Cargill em Santarém foi um dos marcos iniciais do agronegócio local e desempenhou um papel crucial no desenvolvimento do plano Arco Norte, impactando diretamente municípios vizinhos como Belterra e Mojuí dos Campos.

A presença da Cargill também acelerou a criação de novos empreendimentos portuários em Itaituba, no sudoeste do Pará, que reduziram significativamente a distância percorrida pelos caminhões graneleiros na BR-163. O Corredor Logístico Tapajós-Xingu, que está diretamente associado a grandes **empresas e financiadores do agronegócio, faz parte de um projeto maior denominado** "Arco Norte"**, que engloba corredores de exportação de commodities nas bacias dos rios Madeira e Tocantins. Vale ressaltar que a construção desses corredores logísticos envolve a implementação de projetos de infraestrutura como** rodovias, ferrovias, terminais de transbordo de cargas, dragagem de rios e uma cadeia de serviços de transporte**,** os quais, dependendo do território, podem acarretar sérios riscos sociais, ambientais e climáticos.

A implementação de complexos portuários, impulsionada pela presença da Cargill, trouxe para região inúmeras violações de direitos, especialmente de povos e comunidades tradicionais. Um estudo realizado pela Terra de Direitos[11] revela que a Cargill iniciou suas operações em Santarém sem a devida realização dos Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), os quais só foram efetuados em 2010, após intensa mobilização social e uma decisão judicial do Tribunal Regional Federal (TRF-1). Mesmo assim, esses estudos não incluíram a consulta livre, prévia e informada e não abordam adequadamente os impactos sofridos pelos povos indígenas e quilombolas da região.

Outros casos emblemáticos, que seguem a mesma linha, envolvem o porto da Empresa Brasileira de Portos de Santarém (Embraps) e da Atem´s Distribuidora de Petróleo Ltda. Nos dois casos, apesar de serem defendidos como obras para desenvolvimento da região, os projetos estão localizados em áreas da cidade de Santarém onde vivem diversas comunidades tradicionais que deveriam ter sido consultadas sobre a instalação dos empreendimentos. No entanto, nenhum dos dois portos realizou a consulta prévia.

As lacunas e irregularidades no licenciamento ambiental de portos na região do Tapajós

11 O que a Cargill fez pela Amazônia? <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Informativo-Cargill---Portugues.pdf>.

ocorrem de maneira frequente. O estudo "Portos e Licenciamento Ambiental no Tapajós"[12], elaborado pela Terra de Direitos, aponta que dos 27 portos em operação entre Santarém, Itaituba e Rurópolis, apenas cinco possuem a documentação completa do licenciamento ambiental (EIA/RIMA, licença prévia, licença de instalação e licença de operação). E nenhum dos 27 realizou a consulta livre, prévia e informada, que deve acontecer antes de qualquer ato do licenciamento.

No caso da Embraps, a empresa só apresentou o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) dois anos após ter solicitado à Semas a licença ambiental para a construção de seu porto — e isso apenas após intensa pressão exercida por movimentos sociais e organizações locais. Apesar desse atraso, o EIA, datado de 2015, afirma que "na área diretamente afetada pela implantação do porto não foram encontradas populações tradicionais legalmente reconhecidas". A tentativa de invisibilização das comunidades tradicionais que habitam a região do Lago do Maicá – um braço do rio Amazonas – por parte da empresa Embraps, e a conivência da Semas, resultaram em uma grave violação ao direito à consulta livre, prévia e informada, conforme previsto na Convenção n.º 169. Diante desse cenário e com base em denúncias de movimentos sociais, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) ajuizaram, em face da Embraps, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), do estado do Pará e da União, uma Ação Civil Pública (ACP). Como resultado, em 2019, o processo de licenciamento ambiental conduzido pela Semas foi suspenso judicialmente até que fosse realizada a devida consulta às comunidades afetadas, em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos. Em sentença[13]:

> Pelo exposto, ACOLHO OS PEDIDOS INICIAIS (pedidos procedentes), resolvendo o mérito, na forma do art. 487, I, do CPC, para CONDENAR os réus: a) à obrigação de não fazer consistente no **impedimento de prosseguir no licenciamento e autorização de construção do Terminal Portuário da EMBRAPS até que seja realizada a consulta prévia aos povos quilombolas e demais comunidades tradicionais localizadas na área de influência do empreendimento**; b) à retificação e complementação do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental, mediante orientação por equipe de antropólogos devidamente habilitados, **a fim de que seja considerada a presença das comunidades tradicionais presentes na área de influência direta ou indireta do projeto do terminal portuário da EMBRAPS**, cujos modos de vida dependem da manutenção do Lago do Maicá, do Rio Ituqui e entorno (providência a cargo da EMBRAPS e órgão licenciador). Custas pela ré EMBRAPS. Os entes públicos constantes do polo passivo são isentos da verba. Sem honorários em favor do MPE

12 Portos no Tapajós – plataforma online e interativa elaborada pela Terra de Direitos. <https://portos.terradedireitos.org.br/?_gl=1%2A1hpydxq%2A_ga%2AMTkzMDkyOTExOC4xNzM2ODc3NTIw%2A_ga_NYML3MK0NN%2AMTc0MjU3NTg0OS42NS4xLjE3NDI1NzYzNDguMzAuMC4w>.

13 Sentença Proc. nº 0000377-75.2016.4.01.3902 - TRF1 <https://trf1.jus.br/sjpa/conteudo/files/Processo%20n_%200000377-75.2016.4.01.3902%20-%20senten_a.pdf>.

> e do MPF (art. 128, II, "a", Constituição). Honorários em favor da FOQS, assistente litisconsorcial, arbitrados nos percentuais mínimos do art. 85, §3º CPC, incidentes sobre o valor atualizado da causa, com rateio entre os requeridos. Atualização pelo Manual de Orientação para os Procedimentos de Cálculo da Justiça Federal. Confirmo a liminar anteriormente deferida nos autos. Esclareço que, em sede de ação civil pública, em regra a apelação não possui efeito suspensivo, salvo se o juiz conceder tal efeito ao recurso (art. 14, Lei n. 7.347/1985), razão pela qual as obrigações são exigíveis a partir da intimação desta sentença. Sobre o pedido de fl. 1624, inviável deferir a retirada em carga dos autos, medida possível apenas para os advogados com procuração nos autos. Autorizo a consulta dos autos, mediante "carga rápida", para fins de digitalização ou extração de cópias.

Ainda no mesmo sentido, a Quinta Turma do TRF-1, em 2018, decidiu, por unanimidade, pela manutenção da suspensão às licenças concedidas, em razão da falta de consulta prévia aos quilombolas e populações tradicionais afetados:

> Na hipótese dos autos, em se tratando de instalação de terminal portuário às margens do Rio Amazonas, no Município de Santarém/PA, cujo licenciamento, além de não ter sido submetido ao crivo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, na condição de órgão executor da política nacional do meio ambiente, **também não fora precedido de regular consulta prévia aos povos remanescentes das comunidades quilombolas e às demais populações tradicionais de ribeirinhos, diretamente afetadas,** caracteriza, em princípio, a manifesta irregularidade do empreendimento, a autorizar a suspensão do aludido licenciamento, de forma a evitar danos irreversíveis ou de difícil ou incerta reparação, como no caso. (TRF1, Quinta Turma, Agravo de Instrumento n.º 0057850-85.2016.4.01.0000/PA, 02/05/2018).

No terceiro caso, a empresa Atem´s Distribuidora de Petróleo Ltda. não apenas desconsiderou a autonomia das comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais da região, como também foi acusada de fraudar o processo de licenciamento ambiental.

O porto de combustíveis, situado às margens do rio Amazonas e na entrada do Lago do Maicá, tem provocado impactos significativos sobre aproximadamente 10 mil famílias – entre elas, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais – que dependem diretamente do lago para sua subsistência e manutenção de seus modos de vida tradicionais.

Em 2020, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) ajuizaram uma ACP para contestar a legalidade da instalação do empreendimento. A ação aponta uma série de irregularidades no licenciamento ambiental concedido pela Semas.

A ACP requer, por meio de tutela desconstitutiva, a nulidade da licença prévia e da licença de instalação emitidas em favor da Atem´s, com base em vícios substanciais no processo de

licenciamento. Dentre os principais apontamentos estão: a) **a ausência de consulta livre, prévia e informada** às comunidades potencialmente afetadas, conforme previsto na Convenção n.º 169; b) a **inexistência de avaliação adequada dos impactos sobre as populações indígenas, quilombolas e de pescadores**, sem que houvesse notificação aos órgãos competentes para a elaboração de um termo de referência específico; c) a **indevida dispensa da exigência de EIA e RIMA**, documentos fundamentais para a análise dos efeitos socioambientais do empreendimento.

No exame dos pedidos liminares formulados na ação, o Juízo deferiu a tutela provisória de urgência, nos seguintes termos:

> ANTE O EXPOSTO, defiro, em parte, a liminar pedida, e com esteio no art. 300, do CPC, c/c art. 6º, da Convenção 169, da OIT, c/c arts. 170, 215, 216 e 225, todos da CF, para: a) **determinar a sustação, imediata, dos efeitos da Licença Prévia n.º 1.725/2019 e da Licença de Instalação n.º 2.903/2019, ambas de 21 de fevereiro de 2019**, concedidas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS) em favor da ATEM'S DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA; bem como determinar a sustação dos efeitos da Licença Prévia n. 1763/2019 (referente ao licenciamento para armazenamento de combustíveis), com a consequente suspensão dos processos de licenciamento n. 57607/2018 e n. 17541/2019; b) **cominar ao ESTADO DO PARÁ (SEMAS) a ordem de abstenção de concessão de qualquer licença concernente ao mesmo empreendimento**; c) determinar que a ATEM'S DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA **paralise, de pronto, as atividades de construção do empreendimento do porto no "Lago do Maicá"**, inclusive de realizar qualquer obra ou intervenção no local com o fito de implantação do empreendimento, ainda que se destine à atividade licenciada no processo n. 1.7541/2019 (para cargas perigosas); d) cominar à ATEM'S DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA a ordem de abstenção de qualquer ato que impeça a atividade de pesca no local da construção delineada na inicial; e) cominar à ATEM'S DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA a obrigação de adoção das medidas emergenciais necessárias para evitar o escoamento de sedimentos, decorrentes do empreendimento, no Rio Amazonas, devendo, no prazo de 20 dias da intimação desta decisão, apresentar relatório técnico dos possíveis impactos já ocorridos, neste particular, bem como as medidas já adotadas até então. Fixo a multa em R$50.000,00, para cada ato de descumprimento das cautelas praticadas pelos réus, dobrada a cada reincidência.

A Atem's entrou com recurso e conseguiu reverter a decisão, o processo segue tramitando na Justiça e enquanto isso a empresa está consolidada na região e continua funcionando. Segundo relatos das comunidades tradicionais que vivem no Lago, a estrutura edificada em pleno rio Amazonas prejudica o deslocamento fluvial das pequenas embarcações que fazem o trajeto das comunidades para a cidade de Santarém.

As licenças ambientais concedidas pela Semas à Atem's foram expedidas sem observar o

trâmite adequado, especialmente considerando que o empreendimento está localizado em uma área de significativa relevância socioambiental, o Lago do Maicá. Esse lago, além de ser o berço de diversas espécies, representa uma fonte essencial de subsistência para várias comunidades e povos tradicionais de Santarém.

Foi evidenciado, nos presentes casos, que os portos e terminais têm o potencial de causar impactos significativos sobre as comunidades indígenas, quilombolas, pescadores e as áreas adjacentes ao empreendimento, especialmente no que se refere às atividades pesqueiras. Esses impactos potenciais geram, por si mesmos, a obrigação do órgão competente de realizar os estudos de impacto ambiental e realizar a consulta prévia e informada conforme normas legais.

É amplamente reconhecido que o Estado brasileiro é signatário da Convenção n.º 169 da OIT, a qual possui efeitos vinculantes sobre o ordenamento jurídico infraconstitucional. Sendo um tratado internacional de direitos humanos, possui status supralegal e garante aos povos indígenas e tribais a proteção de seus direitos humanos, tanto nas esferas econômica, social e cultural quanto no reconhecimento de direitos difusos e coletivos no âmbito internacional.

4.3. RECONHECIMENTO DA FORÇA VINCULANTE DO DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS: O DIREITO À CONSULTA ANTES DE CADA ETAPA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Em dezembro de 2024, a Justiça Federal de Santarém proferiu uma decisão importante ao julgar a Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, que questionava as falhas e lacunas dos processos de licenciamento ambiental de todos os portos e hidrovias em Santarém. Essa decisão representa uma conquista para o direito à consulta livre, prévia e informada, estabelecendo a necessidade de sua realização antes de cada etapa do licenciamento ambiental:

1. **a realização obrigatória de estudo de prévio impacto ambiental (EIA/Rima)**, nos termos do art. 225, § 1º, IV, da Constituição e do art. 2º, III, da Resolução Conama n.º 01/1986;
2. no EIA/RIMA, **a realização do estudo dos componentes quilombolas (ECG) e indígenas (ECI), sempre que o território tradicional estiver localizado a 10 km de distância do empreendimento** e, independentemente disso, a solicitação de manifestação dos órgãos locais da Funai e do Incra no início do processo, a fim de que tais autarquias informem outros territórios potencialmente impactados para além dessa distância;
3. **no EIA/Rima ou antes da renovação da licença de operação dos portos já construídos, a realização de estudo de impacto climático,** considerando os

impactos cumulativos e sinergéticos destas obras de infraestrutura, a fim de estabelecer condicionantes que evitem, minimizem ou compensem a contribuição negativa destes empreendimentos para as mudanças climáticas, incluindo, nos termos da PNMC, medidas de adaptação (art. 2º, I), medidas de mitigação (art. 2º, VII) e sumidouros (art. 2º, IX);

4. **a exigência de estudo de impacto climático para a renovação da licença de operação dos portos já em funcionamento**, considerando os impactos cumulativos e sinergéticos destas obras de infraestrutura, a fim de estabelecer condicionantes que evitem, minimizem ou compensem a contribuição negativa destes empreendimentos para as mudanças climáticas, incluindo, nos termos da PNMC, medidas de adaptação (art. 2º, I), medidas de mitigação (art. 2º, VII) e sumidouros (art. 2º, IX)
5. a partir dos estudos do item 2 e outros diagnósticos, a realização de consulta livre, prévia, informada e de boa-fé aos povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados, de acordo com os seguintes parâmetros de adequação:

1. 5.1 – a consulta deve ser necessariamente realizada antes da licença prévia;
2. 5.2. - a consulta prévia é instrumento jurídico autônomo e não é suprida por audiências públicas, consultas públicas ou deliberações em conselhos gestores consultivos, deliberativos;
3. 5.3 – a consulta deve realizar os protocolos existentes e, na sua ausência, deve ser elaborado plano de consulta, **em conjunto com a comunidade tradicional**;
4. 5.4 – a consulta deve ser realizada pelo órgão licenciador, não pela empresa interessada;
5. **5.5 – a consulta deve ser realizada não somente antes da licença prévia, mas também antes da licença de instalação, da licença de operação e da renovação da licença de operação;**
6. 5.6 – a consulta deve abranger todos os povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados – para além dos indígenas e quilombolas – com especial destaque para a presença de pescadores e pescadoras artesanais de Santarém;
7. **5.7 – o direito de consulta independe da demarcação oficial das terras indígenas, quilombolas ou tradicionais**

A decisão citada, assim como outras mencionadas nesta Nota Técnica, evidencia o caráter vinculante e a relevância do direito à consulta livre, prévia e informada no âmbito do Judiciário. Quando os próprios tribunais reconhecem a consulta como condição indispensável para a continuidade de empreendimentos que impactam povos e comunidades tradicionais, não é admissível que medidas estatais contrariem esse entendimento. Ignorar esse direito essencial, estabelecido tanto em normas internas quanto em tratados internacionais, constitui uma violação direta à autodeterminação desses povos e compromete a legitimidade de todo o processo decisório que afeta seus modos de vida e territórios.

5. O GOVERNO DO PARÁ, POR MEIO DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE, COMO SUJEITO VIOLADOR DO DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ

Os empreendimentos com potencial de causar danos ao meio ambiente devem obrigatoriamente passar pelo processo de licenciamento ambiental regulamentado nas normativas: Lei Federal n.º 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências; e na Resolução Conama n.º 237/1997, que dispõe sobre conceitos, sujeição e procedimento para obtenção de licenciamento ambiental e dá outras providências. São regras que visam garantir os princípios da precaução e da prevenção que regem o direito ambiental no Brasil.

O licenciamento ambiental é essencial para que o Estado possa realizar a análise prévia dos impactos, acompanhar e fiscalizar a execução das obras, bem como, se necessário, suspender ou cancelar suas atividades. Nesse contexto, é fundamental assegurar a participação das populações tradicionais – tanto urbanas quanto rurais – como parte integrante desse processo. Normas internacionais, como a Convenção n.º 169 da OIT, garantem a essas comunidades o direito de serem consultadas sempre que medidas ou projetos possam afetar seus territórios.

No caso dos empreendimentos portuários mencionados, a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado tem demonstrado falhas e omissões ao negligenciar etapas essenciais dos processos de licenciamento, especialmente no que se refere ao respeito ao direito à consulta prévia de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. A inobservância desses ritos fundamentais compromete a proteção dessas comunidades e desrespeita os direitos assegurados por legislações específicas.

A ausência de cumprimento dessas etapas não é apenas uma falha administrativa, mas também um reflexo de uma prática que, segundo Déborah Duprat (2015, p. 34)[14], revela a ideia de que, em uma sociedade de iguais, o Estado se considera habilitado a determinar, por si só, o que é de interesse comum, orientando-se de acordo com esse entendimento. Tal visão evidencia uma falta de reconhecimento da diversidade e da autonomia das comunidades afetadas, perpetuando a ideia de um interesse homogêneo que não reflete as realidades e necessidades específicas de grupos historicamente marginalizados.

Observando novamente os casos citados (Cargill, Embraps e Atem´s), é patente essas inobservâncias e omissões. Em todos os casos, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil

14 DUPRAT, Déborah. **Convenção nº 169 da OIT e os Estados nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015.

Pública com o objetivo de garantir que os empreendimentos cumpram os devidos procedimentos das licenças e consulta aos povos.

Na ACP de 2000 contra a empresa Cargill Agrícola S/A, questões como o salvamento do sítio arqueológico e pagamento de indenização pela destruição de material arqueológico foram aplicadas. Porém, **mesmo sem a apresentação do EIA/RIMA, a empresa de commodities agrícolas recebeu a primeira licença ambiental da então Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente[15] (Sectam)** em 2000, através da concessão da licença prévia. No mesmo ano, a Sectam também emitiu a licença de instalação, que permitiu que a Cargill construísse um dique de 580 m às margens do rio Tapajós. As obras da Estação de Transbordo de Cargas foram finalizadas em 2003, e foi nesse ano que a empresa recebeu a licença de operação. A consulta prévia não foi requerida pela Semas no processo de licenciamento.

No caso da Embraps, a ACP destaca a necessidade de reconhecimento dos povos quilombolas que possuem o território na área de influência do porto, portanto, com a necessidade de consulta prévia:

> [...]
> Em 2013, a Embraps - Empresa Brasileira de Portos de Santarém apresentou estudo ambiental e fez o pedido de licença ambiental junto à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (Semas/PA) para instalação portuária visando à movimentação (embarque) de soja no Município. Santarém, na região do Maicá (processo n° 2013/0000017021, datado de 03/06/2013 - fls. 102 do ICP). A Semas, em nota técnica, concluiu que:
>
> > *[...] baseado na documentação protocolada, nas peculiaridades do projeto, na infraestrutura existente, nas características ambientais da área onde o empreendimento pretende se instalar, nas intervenções a serem efetuadas e na legislação ambiental vigente e aplicável,* ***sugere-se que o estudo ambiental a ser apresentado pelo interessado seja um Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA*** *(fls. 111 do ICP).*
>
> [...]
> Sobre a presença de territórios quilombolas em Santarém, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Superintendência Regional de Santarém - INCRA/SR-30, **informou para a própria SEMAS/PA que as comunidades quilombolas Arapemã, Saracura, Maria Valentina; Bom Jardim, Murumurutuba, Tiningu e Murumuru estão situadas em local de possível influência do empreendimento portuário**, na região do Maicá, sob a responsabilidade da EMBRAPS (OFÍCIO/INCRA/GAB/SR(30)/N° 71/2016 - fls: 217 do-ICP).
> [...]
> Por sua vez, a Fundação Cultural Palmares já oficializou a existência das comunidades

15 Em 2007, a Sectam é convertida na Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (Sema). Em 2015, a Sema se transformou na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas).

> quilombolas por meio da emissão de certidões de - autorreconhecimento, conforme documentos anexos, nas seguintes datas: Tiningu, 30 de agosto de 2004; Bom jardim, 30 de agosto de 2004; Maria Valentina, formada pelas comunidades Nova Vista do Ituqui, 27 de julho de 2005, São Raimundo do Ituqui, 26 de julho de 2005 e São José do Ituqui, 27 de julho de 2005;, Murumuru, 11 de julho de 2005; Arapemã Residentes no Maicá, 01 de março de 2007; Saracura, 30 de abril de 2004; Arapemã, 30 de abril de 2004; e Murumurutuba, Portaria FCP de 12 de agosto de 2005. (Auto da Ação Civil Pública)

Apesar da disponibilidade de informações oficiais, tanto a Embraps quanto a Fadesp (empresa contratada para a elaboração do EIA/RIMA) demonstraram omissão em reconhecer e registrar a presença das comunidades tradicionais afetadas.

Da mesma forma, a Semas e a Antaq se abstiveram de apresentar qualquer manifestação ou contestação em relação às conclusões do EIA/RIMA, ou até se opuseram a elas, deixando de cumprir com suas obrigações legais e responsabilidades institucionais.

Em relação à Atem´s, o Ministério Público Federal ajuizou uma ACP contra a empresa e a Semas, com o objetivo de anular a licença prévia e a licença de instalação concedidas ao empreendimento da empresa no Lago do Maicá, em Santarém. Segundo o MPF, essas **licenças foram emitidas de forma irregular, pois o processo de licenciamento ambiental apresenta graves falhas.** Em primeiro lugar, não foi realizada a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, quilombolas e de pescadores potencialmente afetadas pelo projeto, como determina a Convenção n.º 169. Além disso, não houve qualquer avaliação específica dos impactos que o empreendimento pode causar a essas populações tradicionais, tampouco a notificação formal de órgãos competentes como a Funai e a Fundação Cultural Palmares, para que pudessem participar da definição dos estudos necessários.

Outro ponto destacado pelo MPF é que **a Semas dispensou indevidamente a exigência de EIA/RIMA, apesar de se tratar de um terminal portuário privado** voltado para exportação de derivados de petróleo, o que por si só representa grande potencial de risco. A justificativa apresentada foi de que o empreendimento movimentaria até 50 toneladas por mês, não envolveria cargas perigosas e afetaria uma área pequena de vegetação. O MPF contesta esse entendimento e aponta que a dispensa do EIA/RIMA foi inadequada.

Além disso, houve falha grave no procedimento de consulta: a Fundação Cultural Palmares foi acionada apenas um dia antes da emissão das licenças, o que impossibilitou qualquer resposta efetiva. E a Funai sequer foi comunicada. A consulta às comunidades quilombolas foi restrita a apenas dois grupos (Arapemã e Saracura), embora outros também sejam potencialmente impactados.

Diante dessas irregularidades, o MPF pediu que a Justiça declare a nulidade das licenças concedidas e impeça a emissão de novas até que todos os vícios sejam corrigidos. A ação sustenta que o processo de licenciamento desrespeitou normas ambientais, direitos constitucionais das comunidades tradicionais e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Embora a legislação brasileira e os movimentos das comunidades tradicionais reconheçam a importância do direito à consulta no contexto de grandes empreendimentos, como evidenciam as iniciativas para a criação de protocolos próprios de consulta, a implementação efetiva desse direito ainda enfrenta obstáculos significativos. Na prática, mesmo com respaldo constitucional, regulamentação nacional e reconhecimento internacional, a consulta é frequentemente tratada como uma formalidade burocrática – um rito superficial, conduzido de forma apressada e descolada de sua finalidade essencial: assegurar a participação plena, informada e qualificada das comunidades potencialmente afetadas nas decisões que impactam diretamente seus territórios, culturas e modos de vida.

Apesar de já estar superado o entendimento de que a realização da consulta é uma responsabilidade exclusiva do Estado – e não dos empreendimentos privados –, observa-se que a Semas ainda mantém práticas recorrentes que esvaziam o sentido e a efetividade desse direito. Tais condutas são reiteradamente apontadas em processos judiciais que denunciam falhas graves na condução do licenciamento ambiental, especialmente no que diz respeito à ausência ou à superficialidade da consulta às comunidades tradicionais. Esse padrão revela uma negligência institucional persistente em relação ao dever de garantir a escuta ativa, o protagonismo e a participação qualificada desses grupos nos processos decisórios que impactam diretamente seus territórios e modos de vida.

Essa situação é especialmente grave porque justamente o órgão incumbido de assegurar a observância dos direitos dos povos e comunidades tradicionais – inclusive o direito à autodeterminação, isto é, o direito de ser, existir e decidir sobre seu próprio futuro – é o mesmo que frequentemente invalida, desconsidera ou desqualifica sua participação. Em vez de promover o diálogo e o respeito à diversidade sociocultural, o que se observa é um movimento de exclusão dessas vozes dos espaços institucionais de decisão.

No tocante às tentativas de justificar a omissão ou restrição à consulta, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) posicionou-se de forma inequívoca: a consulta e o consentimento livre, prévio e informado dos povos tradicionais não são apenas etapas formais, mas sim **condições indispensáveis para a validade de qualquer política ou projeto que os afete**. A CIDH reforça que o Estado tem o dever de respeitar a vontade desses povos, assegurando sua participação plena como expressão de seus direitos fundamentais, inclusive o direito coletivo ao

território, à cultura e ao desenvolvimento conforme seus próprios valores e prioridades. Déborah Duprat comenta esse entendimento, a partir do caso *Saramaka vs Suriname*[16]:

> Afora essas situações, em que o consentimento é essencial, a consulta deve ser vinculante. Significa dizer que eventuais objeções oferecidas pelo grupo devem ser levadas a sério e superadas com razões melhores. Se estas não se apresentarem, **as objeções têm que ser incorporadas ao processo decisório, com alteração, no todo ou em parte, do projeto. Não é possível o descarte ou a desqualificação de ideias contrárias sob argumentos de autoridade.** (Convenção n.º 169 da OIT e os Estados Nacionais, 2015, p. 73).

É possível afirmar que os movimentos sociais, povos e comunidades tradicionais enfrentam desafios significativos para afirmar, na prática, a importância, a necessidade e a obrigatoriedade da consulta livre, prévia e informada frente aos interesses de empreendimentos econômicos e à omissão ou pressão do próprio Estado. Essa luta contínua por reconhecimento e respeito revela o quanto ainda há de resistência institucional à plena efetivação desse direito fundamental.

Nesse contexto, o governo do estado, através da Semas, ocupa um papel central: não apenas como ente responsável pela emissão de licenças ambientais, mas como garantidor de que tais licenças sejam concedidas em conformidade com os princípios constitucionais, as normas internacionais e o respeito aos direitos coletivos das comunidades tradicionais. Cabe ao Estado não perpetuar práticas que marginalizam esses grupos, mas sim adotar uma postura ativa e comprometida com a justiça socioambiental, assegurando que nenhum empreendimento avance sem o devido cumprimento dos processos legais e democráticos que envolvem a escuta e o consentimento das populações diretamente afetadas.

6. UM RESUMO SOBRE A CONSULTA PRÉVIA

Diante de todo o exposto, há alguns elementos que devem ser considerados para a efetivação do direito à consulta prévia.

- **Quem é o sujeito de direito?**

O sujeito do direito à consulta (livre, prévia, informada e de boa-fé) será o povo ou comunidade tradicional a ser afetado pela medida legislativa ou administrativa do Estado. Neste caso, o sujeito são todos os povos originários, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas

16 Caso do povo *Saramaka vs Surinam*. Sentença de 28 de novembro de 2007.

e outros que se identifiquem enquanto comunidades tradicionais que vivem no território paraense e que serão afetados seja pela implantação do Sistema REDD+ Jurisdicional ou pelas instalações portuárias de Santarém ou por qualquer outra medida que interfira no seu modo de vida.

- **Quem deve realizar a consulta?**

A responsabilidade pela realização da consulta livre, prévia e informada recai sobre o Estado e não sobre os empreendedores privados ou outras entidades. Para empreendimentos que passam pelo processo de licenciamento ambiental, o responsável pela realização da consulta prévia é o órgão licenciador. Nos casos em análise, o órgão que tem conduzido as negociações para comercialização dos créditos de carbono e licenciamento ambiental dos portos nos limites do estado é a Semas e, portanto, é ela também quem deverá conduzir a consulta.

- **Como deve ser realizada a consulta aos povos e comunidades?**

A consulta aos povos e comunidades tradicionais, conforme estabelecido pela Convenção n.º 169, deve atender a três princípios fundamentais: **prévia, livre e informada**. Isso implica que o processo de consulta deve ser cuidadosamente planejado e executado para garantir uma participação genuína e efetiva das comunidades afetadas.

A consulta prévia não se confunde com outros mecanismos de participação social, como audiências públicas, reuniões ou assembleias. Enquanto esses instrumentos visam garantir a participação da população em geral e das "associações representativas dos diversos segmentos da comunidade", a consulta prévia é um direito exclusivo dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais. Trata-se de um procedimento culturalmente adequado, que deve respeitar as leis, os costumes, as tradições, a organização social e política dos grupos consultados, tal qual suas formas específicas de representação.

Existem critérios próprios que devem estar presentes para que se considere a realização da consulta prevista na Convenção n.º 169:

- ***A consulta deve ser prévia*****:** Deve acontecer previamente à implementação do projeto ou atividade que possa afetar os povos e comunidades tradicionais. Ou seja, deve ocorrer antes que qualquer ação administrativa ou legislativa relacionada ao projeto

seja iniciada, como a elaboração, a aprovação ou a execução do empreendimento. Isso significa que os povos afetados precisam ser consultados durante as fases iniciais do planejamento e desenvolvimento do projeto. Deve garantir que eles possam expressar sua opinião, consentir ou não com as propostas e sugerir medidas de mitigação.

- ***A consulta deve ser livre**:* Os povos e comunidades tradicionais a serem consultados não podem estar em uma posição de desvantagem ou coação, sendo pressionados a aceitar quaisquer termos impostos pelo Estado ou por empresas. Pelo contrário, devem ter plena autonomia para decidir sobre seu futuro e modo de vida. A liberdade no processo inclui, portanto, o reconhecimento do direito de veto. Isso significa que o resultado da consulta pode ser total ou parcialmente favorável ao projeto proposto ou, ainda, resultar em um veto completo à iniciativa, garantindo o verdadeiro direito ao consentimento. Não faz sentido realizar uma consulta que não permita aos povos afetados manifestar oposição legítima à proposta, o que tem sido reiteradamente reconhecido pela jurisprudência da Corte IDH. Assim, ela deve ser um espaço real de deliberação, em que as comunidades possam efetivamente aceitar ou recusar as medidas que impactam seus territórios e modos de vida.

- ***A consulta deve ser informada:*** Significa que os povos e comunidades tradicionais têm o direito de receber, com antecedência, todas as informações necessárias para tomar uma decisão consciente. Isso inclui a divulgação clara e detalhada sobre os possíveis riscos, impactos negativos e benefícios que a medida ou projeto pode acarretar. No contexto específico, as comunidades afetadas devem ser informadas sobre as limitações que as medidas, se implementadas, poderão impor a seus territórios, recursos e modos de vida, garantindo que possam avaliar plenamente as consequências e tomar uma decisão baseada em informações adequadas e compreensíveis.

- ***A consulta deve ser de boa-fé:*** A boa-fé é um princípio essencial nas relações contratuais do direito moderno e deve ser igualmente respeitada no processo de consulta aos povos e comunidades tradicionais. Para garantir a boa-fé, a medida a ser consultada – como a venda de créditos de carbono em territórios quilombolas ou a instalação de portos – não pode ser condicionada a políticas públicas que são responsabilidade do Estado, como a titulação de terras ou investimentos em saúde e educação, que devem ser garantidos independentemente da aprovação de projetos privados. Isso implica que não se pode

prometer ou vincular tais direitos a qualquer decisão relacionada a empreendimentos privados. Além disso, a boa-fé exige que não se aproveite das desigualdades sociais históricas das comunidades, como, por exemplo, ao oferecer fundos ou incentivos para projetos em áreas carentes, com o intuito de obter a aprovação do empreendimento. Tal abordagem seria uma forma de exploração, em que a falta de recursos das comunidades poderia ser usada para coagi-las a aceitar um projeto que, de outra forma, poderia ser rejeitado.

A consulta deve ser realizada em conformidade com os protocolos, planos e procedimentos específicos definidos pelas próprias comunidades, que têm o direito de estabelecer as regras sob as quais desejam ser consultadas. A elaboração desses protocolos é uma forma que os povos e comunidades tradicionais encontraram para garantir que seus modos de vida sejam respeitados no processo de consulta prévia. Ignorar ou desconsiderar as regras estabelecidas nesses protocolos constitui uma violação direta do direito à autodeterminação das comunidades, desrespeitando sua capacidade de definir as condições e a forma como devem ser ouvidas e envolvidas nas decisões que afetam seus territórios e formas de vida.

7. RECOMENDAÇÕES

- Que o estado do Pará reconheça e garanta a realização da consulta livre, prévia, informada e de boa-fé nos termos da Convenção n.º 169 da OIT a todos os povos e comunidades tradicionais que serão impactados pela implantação do Sistema REED+ Jurisdicional;
- Que o estado do Pará assegure o direito à consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades impactados pela expansão portuária na região do Tapajós, garantindo a adoção de medidas de justiça reparatória pelos danos causados ao meio ambiente e aos modos de vida tradicionais;
- Que o estado do Pará se abstenha de conceder a renovação das licenças ambientais dos portos em operação nos municípios de Santarém e Itaituba enquanto não for realizada a devida consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados, nos termos da Convenção n.º 169;

- Que a Assembleia Legislativa do Estado reconheça a natureza autoaplicável do direito à consulta livre, prévia e informada, conforme estabelecido na Convenção n.º 169, e atue para conter iniciativas legislativas que busquem restringir ou regulamentar esse direito de forma a esvaziar sua efetividade, bem como impeça o avanço de propostas que violem os direitos territoriais, culturais e sociais dos povos e comunidades tradicionais;

- Que o Conselho Nacional de Direitos Humanos acompanhe a potencial violação de direitos humanos em decorrência da implantação do REDD+ e do processo de licenciamento de portos no Tapajós;

- Que o Conselho Estadual de Direitos Humanos do Pará monitore os riscos iminentes de violação de direitos humanos associados à implementação de projetos de REDD+ e aos processos de licenciamento de portos na região do Tapajós, garantindo a proteção dos povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados;

- Que a cada povo e comunidade tradicional do estado seja assegurado o direito à consulta livre, prévia e informada, de forma que sejam ouvidos, respeitados e tenham sua participação garantida diante de qualquer medida administrativa ou legislativa, projeto ou programa que possa impactar suas vidas, modos de existência e territórios.

Terra de
Direitos