

Cuiabá – MT
Julho de 2024

DIAGNÓSTICO SOBRE OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROTOCOLOS DE CONSULTA EM MATO GROSSO: ESTUDOS DE CASO NA BACIA DO RIO JURUENA



DIAGNÓSTICO SOBRE OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROTOCOLOS DE CONSULTA EM MATO GROSSO: ESTUDOS DE CASO NA BACIA DO RIO JURUENA

Autoras

Brisa Libardi de Souza

Mariana Jéssica Barboza Lacerda da Matta

Cuiabá - MT

Julho de 2024



EXPEDIENTE

AUTORIA

Brisa Libardi de Souza
Mariana Jéssica Barboza Lacerda da Matta

OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA (OPAN)

Coordenador Geral: Ivar Luiz Vendruscolo Busatto
Coordenador Técnico: Gustavo Falsetti Viviani
Silveira

PROGRAMA DE DIREITOS INDÍGENAS, POLÍTICA INDIGENISTA E INFORMAÇÃO À SOCIEDADE (PDI)

Coordenadora: Andreia de Matos Peixoto Fanzeres
Coordenador de Projeto: Ricardo da Costa Carvalho
Gestora de Projetos: Maitê Tambelini dos Santos
Advogada: Brisa Libardi de Souza
Advogada: Mariana Jéssica Barboza Lacerda da
Matta
Auxiliar de indigenismo: Cristian Felipe
Rodrigues Pereira

SETOR ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO

Gerente administrativo- financeiro: Daniel Luid
Campos
Auxiliar administrativa: Rosângela Alves Rodrigues

REVISÃO

Andreia de Matos Peixoto Fanzeres
Ivar Luiz Vendruscolo Busatto

APOIO

CLUA
MISEREOR

DIAGRAMAÇÃO

Lucas Rampazzo

ISBN

XXX

FOTO DE CAPA:

Apresentação de indígenas da bacia do rio Juruena
durante o 10º Festival Juruena Vivo, em 2023.

FOTO:

Puré Juma.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O DIREITO À CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS	10
2. DESAFIOS A NÍVEL DE ESTADO	16
3. ESTUDOS DE CASO SOBRE PRESSÕES E AMEAÇAS NA BACIA DO RIO JURUENA	29
3.1 O CASO IRANTXE-MANOKI	34
3.2 O CASO DA TERRA INDÍGENA APIAKÁ-KAYABI	38
3.3 O CASO DO POVO KAJKWAKHRATXI-TAPAYUNA	44
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	49
REFERÊNCIAS	53



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abragel – Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa

ACP – Ação Civil Pública

AIT – Associação Indígena Tapayuna

Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica

CGH – Central Geradora Hidrelétrica

Consema – Conselho Estadual de Meio Ambiente

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

DCCLPI – Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado

ECI – Estudo do Componente Indígena

EPE – Empresa de Pesquisa Energética

Famato – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso

FJV – Festival Juruena Vivo

Funai – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

GT – Grupo de Trabalho

IC – Inquérito Civil

IMEA – Instituto Mato Grossense de Economia Agropecuária

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

MPF – Ministério Público Federal

OEA – Organização dos Estados Americanos

OPAN – Operação Amazônia Nativa

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PCCPLI – Protocolos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado

PCH – Pequena Central Hidrelétrica

PCT – Povos e Comunidades Tradicionais

PIX – Parque Indígena do Xingu

PBA – Plano Básico Ambiental

PPI – Programa de Parcerias para Investimentos

RIT – Reserva Indígena Tapaiúna



RJV – Rede Juruena Vivo

SEMA MT – Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso

Sinfra – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística

SPI – Serviço de Proteção aos Índios

TI – Terra Indígena

TIX – Território Indígena do Xingu

TRF-1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região

UHE – Usina Hidrelétrica



DESTAQUES DESTE RELATÓRIO

- No estado de Mato Grosso, identificamos a existência de empecilhos à efetivação do direito à consulta na esfera administrativa e jurídica que merecem atenção da sociedade.
- Decisões administrativas e judiciais têm admitido que a consulta aos povos indígenas seja feita pelo empreendedor e não pelo Estado, contrariamente ao que assegura a Convenção 169 da OIT. Isso enfraquece a efetividade do direito à consulta, possibilitando que decisões administrativas importantes sejam tomadas sem a devida participação indígena e com a influência direta dos interessados na obtenção das licenças.
- A realização do processo de consulta aos povos indígenas é afetada por uma Ordem de Serviço que restringe a observância da Convenção 169 da OIT a projetos que exigem EIA/RIMA e apenas em terras indígenas homologadas.
- Na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600, em sede de apelação, existe uma decisão permitindo que a consulta ocorra até a emissão da licença de instalação de empreendimentos que podem impactar as terras indígenas.
- A SEMA-MT tem determinado o momento da consulta, o que coloca os povos indígenas em situação de “pegar ou largar”, mesmo que as condições da consulta sejam totalmente alheias à sua vontade.
- Nesses casos, o aceite dos povos dentro dos processos de licenciamento pode ser interpretado mais como um reflexo da vontade de participar da tomada de decisão e menos da concordância com o intercurso da “consulta” em si.



INTRODUÇÃO

Este relatório, intitulado “Diagnóstico sobre os desafios para a implementação dos protocolos de consulta no estado de Mato Grosso: estudos de caso na bacia do Juruena” tem como objetivo trazer à lume um recorte estadual sobre como os Protocolos De Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (PCCPLI) têm sido construídos e implementados. Esta análise tem como pano de fundo o trabalho em parceria com os povos indígenas realizados pela Operação Amazônia Nativa (OPAN) nos últimos anos, especialmente no contexto do monitoramento de pressões e ameaças às terras e territórios indígenas¹ da bacia do rio Juruena, em Mato Grosso.

A OPAN é a primeira organização indigenista do Brasil e possui largo histórico de trabalho nos estados de Mato Grosso e do Amazonas². Assim, foi possível que sua atuação em níveis de bacias e sub-bacias hidrográficas fosse continuamente aperfeiçoado, o que resultou em metodologias inovadoras de monitoramento de pressões nos territórios, bem como na especialização do trabalho jurídico voltado à defesa dos direitos dos povos em contexto de ameaça e de luta pela demarcação de suas terras.

Com o monitoramento de empreendimentos na bacia hidrográfica do rio Juruena, a OPAN identificou no ano de 2024 a existência de 180 empreendimentos hidrelétricos nessa área, entre aqueles em fase de planejamento, em licenciamento e em operação (Pereira, 2024). Ainda, no que concerne a existência de mineração e garimpo, até fevereiro de 2024 o número de processos minerários chegou ao total de 11.859 na bacia do Juruena.

A reboque desses projetos, certo é que a pressão no entorno (e até mesmo dentro) dos territórios aumenta sobremaneira, seja pelo maior fluxo de pessoas na região, seja pelos danos diretos e indiretos nos corpos d’água que cortam as Terras Indígenas (TIs) e afetam o equilíbrio ecológico do qual dependem os povos, sem possibilidade de retorno ao *status quo ante bellum* da qualidade ambiental.

Como mecanismo de defesa, o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado (DCCLPI) é essencial para garantir a devida participação e respeito aos povos e comunidades que serão afetadas pelos projetos. O DCCLPI não é, de forma alguma, apenas

¹ No caso dos povos indígenas, torna-se importante destacar que os conceitos de Terra Indígena (TI) e de território indígena não são sinônimos. De acordo com a literatura antropológica atual, Terra Indígena “diz respeito ao processo político-jurídico conduzido sob a égide do Estado”, enquanto a ideia de território indígena “remete a construção e a vivência, culturalmente variável, da relação entre uma sociedade específica e sua base territorial” (Gallois, 2004, p. 39). Ou seja, terra é o limite físico, mas o território é todo perímetro necessário para que os indígenas usufruam dos seus costumes, tradições e atividades, nos moldes do artigo 231 da Constituição Federal de 1988. Não obstante, para os fins deste relatório, e considerando o monitoramento da OPAN em terras indígenas e em territórios ainda não demarcados, ambas palavras serão utilizadas como sinônimos, distinguindo-as quando necessário.

² A respeito, ver mais em: <https://amazonianativa.org.br/sobre>.



uma etapa a ser cumprida nos projetos de licenciamento que afetam povos e comunidades tradicionais (PCT), mas visa a garantia de que essas pessoas sejam previamente inseridas nas discussões sobre o que são esses projetos e, mais importante, que tenham o direito de aceitá-los ou rejeitá-los, dentro dos parâmetros de seus próprios costumes.

Neste relatório, a discussão sobre o DCCLPI perpassa questões tanto quantitativas quanto qualitativas, ao adentrar em estudos de caso acompanhados pela OPAN no que diz respeito à busca dos povos em garantir a consulta de acordo com os ditames da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em direção oposta ao posicionamento mais recente do executivo e do judiciário do estado de Mato Grosso, uma vez que os processos de licenciamento em curso, além de um importante processo judicial em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), demonstram visões distintas entre o que está estabelecido na mencionada Convenção e nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como em outros tribunais brasileiros.

O intercurso metodológico do relatório se inicia com a contextualização sobre o DCCLPI enquanto normativa internacional e os principais documentos sobre o tema, além de apresentar brevemente o entendimento da Corte IDH sobre a obrigatoriedade de consultar os povos afetados quando houver a previsão de alguma medida administrativa ou legislativa capaz de afetar seus direitos.

Em seguida, à nível dos desafios estaduais sobre o DCCLPI, discorre-se acerca do posicionamento do TRF-1 no que diz respeito à necessidade (ou não) de realização de consulta nos processos de licenciamento ambiental em trâmite na Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato Grosso (SEMA-MT), sob o olhar crítico baseado em decisões de outros tribunais brasileiros e da Corte IDH, cujo objetivo é identificar a ampliação ou diminuição da proteção aos direitos indígenas no âmbito da Ação Civil Pública (ACP) n.º 1012598-33.2021.4.01.3600 e seu respectivo recurso de Apelação.

Após a análise crítica do processo em curso, faz-se necessário aplicar as observações para os casos concretos acompanhados pela OPAN e que possibilitam compreender a importância do DCCLPI enquanto ferramenta de defesa dos direitos territoriais na bacia do Juruena, no contexto de pressões e ameaças aos povos indígenas. Foram analisados três casos neste relatório, quais sejam: i) o Povo Manoki; ii) a Terra Indígena Apiaká-Kayabi; iii) o Povo Kajkwakhratxi-Tapayuna. Cada caso possui suas especificidades, contextos e fases de apropriação do DCCLPI. Ainda assim, todos eles são afetados pelo posicionamento do judiciário e do executivo do estado de Mato Grosso.

Por fim, após apresentar o panorama mato-grossense e os estudos de caso da bacia do rio Juruena, realizam-se considerações (e recomendações) sobre a temática, com o intuito de buscar soluções coletivas para a melhor atuação do estado em relação ao DCCLPI e ao respeito aos direitos indígenas, garantidos nacional e internacionalmente.



1. O DIREITO À CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

A Convenção n.º 107 da OIT, de 1957, foi elaborada sob o paradigma assimilacionista, em que se previa a gradual integração dos povos indígenas às sociedades nacionais, com sua consequente perda de identidade étnica. Em 1989, a OIT adotou a Convenção n.º 169, introduzindo o direito dos povos indígenas e tribais de serem consultados de maneira livre e informada antes de decisões que possam afetar seus direitos. Este documento substituiu a Convenção n.º 107 após mais de três anos de discussão. Durante o debate sobre a autodeterminação dos povos, surgiu o direito de consulta prévia como instrumento de mediação política entre Estados independentes e os povos indígenas e tribais que vivem em seus territórios, apesar da forte oposição de vários Estados à adoção desse princípio.

A Convenção n.º 169 propôs novo modelo de coordenação política entre Estados e povos indígenas, mais equitativo e justo. Até hoje, ela representa o mais completo instrumento de direito internacional vinculante para povos indígenas e tribais no mundo, devendo ser interpretada no contexto dos demais instrumentos de direitos humanos do sistema internacional. É possível afirmar que o texto da Convenção é inovador pois considera que outras visões acerca de desenvolvimento devem ser consideradas no momento do planejamento de empreendimentos que impactem a vida e os territórios dos povos e comunidades tradicionais, além das formulações e implementações de políticas públicas. Ou seja, os povos têm o direito de se manifestar sobre os planos e programas governamentais que os afetem, senão vejamos:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos



apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas (OIT, 2011)

Em conjunto com a Convenção n.º 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral da ONU no ano de 2007, também incentiva os Estados a cumprir e aplicar com os povos indígenas todas as suas obrigações resultantes de instrumentos internacionais - em particular as relativas aos direitos humanos - em consulta e cooperação com os povos interessados. Os seguintes artigos da Declaração evidenciam o exposto:

Artigo 19

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

Artigo 32

(...)

2. Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo (ONU, 2008)

De igual forma, na Declaração Americana Sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2016 pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), e que se trata do primeiro instrumento da história da OEA que promove e protege direitos dos povos indígenas das América, também encontra-se o Direito à Consulta. Veja-se:

Artigo XXIII



Participação dos povos indígenas e contribuições dos sistemas legais e de organização indígenas.

1. Os povos indígenas têm direito à participação plena e efetiva, por meio de representantes por eles eleitos, em conformidade com suas próprias instituições, na tomada de decisões nas questões que afetem seus direitos e que tenham relação com a elaboração e execução de leis, políticas públicas, programas, planos e ações relacionadas com os assuntos indígenas.

2. Os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado (OEA, 2016).

É importante destacar, ainda, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)³ prevê a obrigatoriedade dos Estados em respeitar o DCCPLI dos povos e realizar a consulta antes de qualquer ato que possa afetar seus territórios e suas vidas. Na sentença do caso do Povo Saramaka vs. Suriname, de 2007, a Corte IDH condenou o Estado do Suriname por não considerar os direitos do povo Saramaka na aprovação da construção de hidrelétrica que provocou a inundação de parte do território tradicional, na década de 1960. A Corte IDH reconheceu que o Estado tem o dever de consultar ativamente este povo de acordo com seus costumes e tradições. Isto é, antes de haver aprovado a implantação de qualquer projeto, empreendimento ou obra que possa afetar o seu território, o Estado do Suriname deveria ter consultado o povo Saramaka.

133. Primeiro, a Corte manifestou que ao garantir a participação efetiva dos integrantes do povo Saramaka nos projetos de desenvolvimento ou investimento dentro de seu território, **o Estado tem o dever de consultar ativamente esta comunidade, segundo seus costumes e tradições** (par. 129 supra). Este dever requer que o Estado aceite e ofereça informação e implica numa comunicação constante entre as partes. **As consultas devem realizar-se de boa fé, através de procedimentos culturalmente adequados e devem ter como objetivo alcançar um acordo.** Além disso, o povo Saramaka deve ser consultado, de acordo com suas próprias tradições, **nas**

³ Com sede em São José da Costa Rica, a Corte IDH é um dos três tribunais regionais de proteção dos direitos humanos, junto com o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e a Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Trata-se de instituição judicial autônoma, com o objetivo de interpretar e aplicar os direitos humanos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e no Direito Internacional.



primeiras etapas do projeto de desenvolvimento ou investimento e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se for o caso. O aviso com antecedência proporciona um tempo para a discussão interna dentro das comunidades e para oferecer uma adequada resposta ao Estado. **O Estado, além disso, deve assegurar-se de que os membros do povo Saramaka tenham conhecimento dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de salubridade, a fim de que aceitem o projeto de desenvolvimento ou investimento proposto com conhecimento e de forma voluntária. Por último, a consulta deveria levar em consideração os métodos tradicionais do povo Saramaka para a tomada de decisões.**

134. Ademais, a Corte considera que, quando se trate de projetos de desenvolvimento ou de investimento de grande escala que teriam um impacto maior dentro do território Saramaka, o Estado tem a obrigação não apenas de consultar os Saramaka, mas também **deve obter seu consentimento livre, prévio e informado, segundo seus costumes e tradições.** A Corte considera que a diferença entre “consulta” e “consentimento” neste contexto requer maior análise.

[...]

136. De maneira similar, outros organismos e organizações internacionais afirmaram que, em determinadas circunstâncias e adicionalmente a outros mecanismos de consulta, os Estados devem obter o consentimento dos povos tribais e indígenas para realizar projetos de desenvolvimento ou de investimento de grande escala que tenham um impacto significativo no direito ao uso e gozo de seus territórios ancestrais.

137. É mais significativo ainda mencionar que o Estado reconheceu, também, que o “nível de consulta que se requer é obviamente uma função da natureza e do conteúdo dos direitos da Tribo em questão”. A Corte concorda com o Estado e, além disso, considera que **além da consulta requerida, sempre que se apresente um projeto de desenvolvimento ou de investimento dentro do território tradicional Saramaka, a**



garantia de participação efetiva requerida quando se trate de grandes projetos de desenvolvimento ou investimento que possam ter um impacto profundo nos direitos de propriedade dos membros do povo Saramaka em grande parte de seu território, deve entender-se como requisito adicional à obrigação de obter o consentimento livre, prévio e informado do povo Saramaka, segundo seus costumes e tradições (Corte IDH, 2007, §§ 133-137, grifos nossos).

A partir do julgamento supramencionado, a Corte IDH se manifestou outras vezes sobre o tema do DCCPLI. Por exemplo, na sentença do caso do povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, de 2012, a Corte IDH julgou violações aos direitos humanos do povo indígena decorrentes da concessão, pelo Estado, de direitos para a exploração e extração de hidrocarbonetos no território do povo a uma empresa petrolífera, sem consulta prévia e sem consentimento dos indígenas. Para o tribunal, a petrolífera utilizou-se de atitudes descabidas na tentativa de adentrar no território, o que ocasionou diversos danos, como perturbação das atividades tradicionais, das funções socioculturais, dentre outros atos abusivos. Para a Corte IDH (2012),

159. A Corte observa, então, que a estreita relação das comunidades indígenas com seu território tem, em geral, um componente essencial de identificação cultural baseado em suas próprias cosmovisões, e que, como atores sociais e políticos diferenciados em sociedades multiculturais, devem ser especialmente reconhecidos e respeitados numa sociedade democrática. **O reconhecimento do direito à consulta das comunidades e povos indígenas e tribais está alicerçado, entre outros, no respeito de seus direitos à cultura própria ou identidade cultural (pars. 212 a 217 infra), os quais devem ser garantidos, sobretudo numa sociedade pluralista, multicultural e democrática.**

160. É por todo o exposto que uma das garantias fundamentais para assegurar a participação dos povos e comunidades indígenas nas decisões relativas a medidas que afetem seus direitos e, em particular, seu direito à propriedade comunal é, justamente, o reconhecimento de seu direito à consulta, o qual está reconhecido na Convenção nº 169 da OIT, entre outros instrumentos internacionais complementares.

[...]



177. A Corte estabeleceu que para garantir a participação efetiva dos integrantes de um povo, ou comunidade indígena, nos planos de desenvolvimento, ou investimento, dentro de seu território, o Estado tem o dever de consultar ativamente e de maneira fundamentada essa comunidade, segundo seus costumes e tradições, no âmbito de uma comunicação constante entre as partes. Além disso, **as consultas devem-se realizar de boa-fé, por meio de procedimentos culturalmente adequados, e devem ter por finalidade chegar a um acordo. Também deve-se consultar o povo, ou a comunidade, em conformidade com suas próprias tradições, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso. O Estado também deve assegurar que os membros do povo, ou da comunidade, tenham conhecimento dos possíveis benefícios e riscos, para que possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento e investimento proposto. Por último, a consulta deve levar em conta os métodos tradicionais do povo, ou da comunidade, para a tomada de decisões.** O descumprimento dessa obrigação, ou a realização da consulta sem observar suas características essenciais, comprometem a responsabilidade internacional dos Estados (Corte IDH, 2012, §§ 159-177, grifos nossos).

Ainda nesta sentença, a Corte IDH ainda afirmou que o Estado deve consultar os povos em conformidade com as suas próprias tradições já nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento ou investimento, e não apenas quando surgir a necessidade de obter a aprovação da comunidade afetada, pois “o aviso antecipado permite um tempo adequado para a discussão interna nas comunidades, e para oferecer uma adequada resposta ao Estado” (Corte IDH, 2012, §180). Além disso, para a Corte IDH a consulta não se traduz como um trâmite formal, mas deve ser entendida como um instrumento de participação da comunidade afetada, e que possui como objetivo finalístico “estabelecer um diálogo entre as partes, baseado em princípios de confiança e respeito mútuos, e com vistas a alcançar um consenso entre elas” (Corte IDH, 2012, §186), e que a obrigação de consultar é responsabilidade e dever do Estado, motivo pelo qual não se pode transmitir às empresas ou a terceiros o planejamento e a realização dos processos da consulta⁴.

⁴ Também nas sentenças dos casos da Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras, da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras e dos povos Kaliña e Lokono vs. Suriname, todos do ano de 2015, a Corte IDH reforçou seu entendimento quanto ao direito à consulta e a forma pela qual esta deve ser realizada.



Infere-se que a Corte IDH entende ser obrigação do Estado (e não de terceiros, como as empresas) consultar de boa-fé os povos interessados diante de qualquer decisão pública (administrativa ou legislativa) antes que ela ocorra, a fim de que essas comunidades possam efetivamente influenciar as tomadas de decisão. Para isso, o Estado deve reconhecer e respeitar as formas de organização social dos PCT e as suas instituições representativas, observando o momento (tempo), a forma e o local em que eles gostariam de ser consultados. Além disso, o tribunal entende que a mera socialização com a comunidade ou a prestação de informações não satisfaz necessariamente os elementos mínimos de uma consulta prévia adequada, uma vez que não constitui um verdadeiro diálogo no âmbito de um processo participativo com o objetivo de chegar a um acordo⁵.

Todavia, como será visto ao longo deste relatório, o estado do Mato Grosso tem ido na contramão do que prevê tanto as normativas internacionais quanto as jurisprudências da Corte IDH.

2. DESAFIOS A NÍVEL DE ESTADO

A Ação Civil Pública (ACP) nº 1012598-33.2021.4.01.3600 tramita desde 2021 no TRF-1, Seção Judiciária de Mato Grosso, tendo como autor o Ministério Público Federal (MPF), que interpôs a ação em face do Estado de Mato Grosso e objetiva:

[...] a condenação do ESTADO DE MATO GROSSO na obrigação de fazer consistente em, por meio da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA/MT, observar o dever de consulta prévia, livre e informada, previsto no art. 6º da Convenção n. 169 da OIT, nas recomendações ao CONSEMA de dispensa da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA para projetos públicos ou privados que incidam direta ou indiretamente em terras de ocupação indígena, ou ao longo do seu entorno perimétrico num raio de 10 (dez) km de largura e passível de causar impacto ambiental, independente do estágio do processo de demarcação.

O contexto da ACP se inicia com o Inquérito Civil nº 1.20.000.000811/2010-42, procedimento que corre no MPF para acompanhar a execução do Plano Básico Ambiental do Componente Indígena

5 Ainda, para Cerqueira e Garzón (2023), os processos de consulta com os povos indígenas devem ter como objetivo chegar a um acordo ou ao consentimento sobre as decisões administrativas ou legislativas que afetem seus direitos, e naqueles casos nos quais “envolvam o direito à própria subsistência física e cultural dos povos indígenas e tribais, o Estado está na obrigação de obter explicitamente o consentimento dos povos diretamente afetados” (Cerqueira e Garzón, 2023, p. 243).



(PBA-CI) do complexo hidrelétrico do Juruena⁶. Durante sua tramitação a OPAN apresentou documento informando dados da bacia do Juruena que indicavam a existência de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos que não respeitaram o DCCLPI dos povos indígenas atingidos⁷.

As tratativas diretas com a SEMA-MT no bojo do Inquérito Civil resultaram na Ordem de Serviço nº 07-2019, em que a Secretaria Adjunta de Licenciamento Ambiental e Ordens de Serviço acrescentou aos Termos de Referência emitidos pela SEMA-MT para os pedidos de licenciamento ambiental a previsão de observância da Convenção 169 da OIT. *In verbis*:

DA OBSERVÂNCIA DA CONVENÇÃO N. 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Em conformidade com o que dispõe o art. 2º da Resolução n. 26, de 24 de julho de 2007, os empreendimentos que exigirem a prévia elaboração de EIA-RIMA que incidam direta ou indiretamente em terras de ocupação indígena, ou ao longo do seu entorno perimétrico em um raio de 10 km (dez quilômetros) de largura e passível de causar impacto ambiental, deverá, o empreendedor, obrigatoriamente, em conformidade com o que dispõe o art. 6º da Convenção n. 169 da OIT, efetuar a consulta prévia, livre e informada às populações indígenas, devendo ser realizada com boa-fé e em conformidade com o Protocolo de Consulta da comunidade interessada, cuja realização será comprovada perante a SEMA/MT mediante documento escrito e registro em áudio e vídeo dos atos praticados.

Em que pese a SEMA-MT ter, na prática, reconhecido a exigência jurídica da Convenção 169 da OIT nos processos de licenciamento e estendido essa observância para os interessados em projetos no raio de 10 km no entorno das TIs, a Ordem de Serviço estaria limitada em dois contextos: 1) não se aplicaria aos casos de dispensa de EIA-RIMA pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente; 2) só se aplicaria para os casos em que a Terra Indígena estivesse homologada.

Essas limitações se dão pelo fato de que a Ordem de Serviço nº 7-2019 se baseou na Resolução Consema nº 26, de 24 de julho de 2007, cujo art. 2º indica “que seja exigida a prévia elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para os

6 O denominado Complexo Hidrelétrico do Juruena é o conjunto de 11 (onze) empreendimentos hidrelétricos previstos para a região da Bacia do Juruena, especialmente estabelecidos entre os rios Juína e Juruena, que afetam permanentemente os povos indígenas locais, como os Enawenê-Nawê, que não conseguem mais realizar seus rituais sem o auxílio de terceiros, pois a ictiofauna foi drasticamente afetada em suas áreas tradicionais de pesca. Vide figura 1.

7 Documento de ID 569331353 da ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600.



projetos públicos ou privados que incidam direta ou indiretamente em terras de ocupação indígena, ou ao longo do seu entorno perimétrico num raio de 10 (dez) km de largura e passível de causar impacto ambiental”, assim como em um posicionamento da SEMA-MT, emitido em 20 de agosto de 2019, em resposta à questionamentos do MPF no Ofício PR-MT nº 2084/2019, em que a Secretaria afirmou que a fase do processo demarcatório das terras indígenas que deve ser considerado para fins da observância do Termo de Referência atualizado (em que a SEMA determina que os povos precisam ser consultados nos casos previstos na Resolução Consema nº 26 de 2007) é o de terras homologadas⁸.

Portanto, partir de 24 de julho de 2007 o Consema passa a contar com norma vigente que garante atuação mais protetiva nesta temática, estabelecendo-se como regra a exigência de EIA/RIMA nos licenciamentos que direta ou indiretamente possam causar danos ambientais nestas áreas de especial proteção, segundo prevê a própria Constituição Federal de 1988 (CF/88)⁹ e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário¹⁰, promovendo, portanto, postura regional em homogeneidade com esses diplomas. Depreende-se que o pressuposto é de que as atividades a serem levadas a cabo nestes locais têm potencial de causar significativo impacto ambiental, motivo pelo qual a exigência de EIA/RIMA se faz presente.

O parágrafo primeiro da Resolução Consema 26/07, entretanto, em caráter de excepcionalidade, alberga a possibilidade de que, em exame prévio realizado pela SEMA, caso se constate pelo seu corpo técnico que o empreendimento ou obra tem baixo potencial de causar impactos ambientais, o processo pode ser levado ao Pleno para a deliberação de dispensa de EIA/RIMA, permitindo que o licenciamento ocorra com a apresentação de outros tipos de estudos ambientais¹¹ menos burocráticos.

8 Documento de ID 569292876 da ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600.

9 Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições; § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes [...].

10 Em especial a Convenção 169 da OIT, cuja promulgação foi consolidada pelo Decreto nº 10088, de novembro de 2019, em seu art. 13: 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação; 2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

11 Importante mencionar que a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), em seu art. 9º, prevê que a “avaliação de impactos ambientais” é um dos seus instrumentos, estabelecendo portanto essa avaliação de impactos ambientais como um gênero, do qual derivam espécies, todas elas albergadas pela Resolução nº 237 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) em seu art. 1º, III, que determina que os estudos ambientais “são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado



Em estudo feito pela OPAN e publicado em 2023 sobre a aplicação da Resolução supracitada, tem-se que:

[...] entre janeiro de 2011 e setembro de 2021, foram submetidos ao pleno do Consema 332 (trezentos e trinta e dois) processos de licenciamento visando a deliberação sobre dispensa de EIA/RIMA. Esses números são relacionados a todos os processos que tratam sobre EIA/RIMA, sem especificações sobre estarem ou não em TIs ou em suas zonas de amortecimento.

Destes, 197 (cento e noventa e sete) processos, ou seja, 59,3% do total, incidem em zonas de amortecimento de TIs, sendo que 195 (cento e noventa e cinco) foram dispensados de apresentar EIA/RIMA para a obtenção das licenças ambientais, o que demonstra que **aproximadamente 98,9% dos processos que incidem em zonas de amortecimento de TIs analisados nesse período pelo Pleno do Consema obtiveram a dispensa prevista na Resolução nº 26/07 em seu parágrafo primeiro**. Apenas 2 processos não foram dispensados de EIA/RIMA. (Grifou-se)

Esses dados são capazes de ilustrar o motivo pelo qual a Ordem de Serviço se mostrou ineficiente no sentido de garantir o respeito à Convenção 169 da OIT e aos direitos indígenas infringidos nos processos de licenciamento acompanhados pela SEMA-MT. Ainda, segundo informações da própria SEMA-MT no Inquérito Civil que deu azo à ACP, o DCCLPI não é garantido aos povos indígenas cujo processo de demarcação de suas terras não foi concluído¹².

Não havendo um aceite da SEMA-MT em resolução extrajudicial da questão, a ACP foi ajuizada em 2021, pois o que se verifica na prática, portanto, é o órgão ambiental licenciador, em âmbito administrativo, limitando o alcance de um tratado internacional de direitos humanos que possui natureza supralegal no sistema jurídico nacional. Assim, interessante verificar qual o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso na contenda, a fim de identificar o grau de aplicação do direito à consulta em âmbito judicial, que é capaz de criar importantes precedentes na matéria.

Em sede de decisão liminar¹³ de primeira instância, em 26 de agosto de 2021, o juízo exarou acertadamente entendimento de que a

como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco" (Brasil, 1981).

12 Documento de ID 569292876 na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600.

13 Documento de ID 668275482 na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600.



realização da consulta livre, prévia e informada independe do estágio de demarcação das terras indígenas, pois a Convenção 169 da OIT não limitou o DCCLPI apenas para territórios demarcados, motivo pelo qual não cabe ao estado de Mato Grosso realizar tal limitação. Entretanto, em relação ao agente ativo que deve promover a consulta aos povos, traz entendimento diverso daquele consolidado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, uma vez que afirma:

Em resumo, o processo de licenciamento, com a realização de EPIA ou de EIA-RIMA, é de **responsabilidade do empreendedor**, devendo este realizar a consulta.

Nessa linha de raciocínio, o fato de as normas impugnadas terem possibilitado a dispensa de realização de EIA/RIMA ou mesmo de EPIA nos casos acima especificados não se convola, como quer o Ministério Público Federal, em obrigação a ser imposta ao Estado de Mato Grosso no sentido de que este realize, por meio da SEMA/MT, a consulta pretendida em todo e qualquer empreendimento em que se busca o licenciamento e que possa afetar algum povo indígena.

Entretanto, nos termos do art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, o Estado de Mato Grosso deve exigir do empreendedor a realização da consulta ali prevista, nos processos de licenciamento, independentemente da fase em que se encontra o processo de identificação, delimitação e demarcação da terra indígena afetada, seja nos casos que exijam o EIA/RIMA, seja nos que não exijam tal espécie de estudo ambiental.¹⁴

Clarividente, portanto, que reforça em decisão liminar um caminho que já vem sendo percorrido no âmbito administrativo da SEMA-MT, qual seja o de determinar o interessado pelo empreendimento como responsável pela realização das consultas aos povos indígenas afetados. No dispositivo da decisão, concluiu pelo deferimento:

“(d) o pedido de liminar, para determinar ao réu Estado de Mato Grosso, por meio de sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA/MT), que exija dos empreendedores, nos processos de licenciamentos a iniciar ou em curso, a realização de consulta prévia, livre e informada com os indígenas interessados, tanto nos casos de recomendação ao CONSEMA para dispensa de EIA/RIMA, quanto nos casos da Ordem de Serviço nº 07/2019”



Em que pese a contestação do estado de Mato Grosso para justificar sua motivação em dispensar a consulta aos povos em caso de dispensa de EIA/RIMA, que não possui base legal, tendo em vista que contraria os princípios do DCCLPI¹⁵, a sentença de 20 de abril de 2022¹⁶ reiterou o exposto no deferimento da liminar, *ipsis literis*, aventando que não foram apresentados fatos e argumentos novos. Assim, em primeiro grau, ficou firmado o entendimento no caso para a exigência, pela SEMA-MT, do respeito ao DCCLPI nos processos de licenciamento, independente de qual estágio se encontram, tanto nos casos de dispensa de EIA/RIMA, quanto nos casos da Ordem de Serviço nº 07/ 2019, devendo o interessado no empreendimento realizar a consulta em todos os casos.

Inconformado, o estado de Mato Grosso submeteu apelação para a o TRF-1, reiterando a argumentação de que a consulta não é necessária nos casos de dispensa de EIA/RIMA, tendo em vista que a Funai é “consultada” e são elaborados relatórios técnicos que atestam a baixa magnitude dos impactos, sendo isso, segundo a SEMA-MT, suficiente para comprovar a desnecessidade da consulta livre, prévia, informada e de boa-fé aos povos potencialmente impactados, bem como requerendo a concessão do efeito suspensivo à apelação.

O Tribunal, em decisão monocrática de 28 de abril de 2023, reafirma o entendimento de que a realização da consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas independe do estágio da demarcação de suas terras, tendo como base de argumentação a própria Convenção 169 da OIT, uma vez que em seu texto legal não há qualquer diferenciação sobre o reconhecimento do DCCLPI para os povos indígenas e comunidades tradicionais em relação ao estágio de reconhecimento do Estado em relação aos seus direitos territoriais.

Ademais, acerca da dispensa de EIA/RIMA nos processos de licenciamento da SEMA-MT, compreende que não se pode confundí-la com a dispensa da consulta, pois “ainda que normas estaduais dispensem a realização de EIA/RIMA, a consulta a que se refere a Convenção nº 169 da OIT deve ser feita, uma vez que o próprio diploma normativo não faz qualquer ressalva nesse sentido. E não poderia ser diferente, já que os efeitos do EIA/RIMA não se confundem com o possível impacto dos empreendimentos sobre os povos indígenas”¹⁷.

Já em relação ao tempo da consulta, a decisão em sede de apelação diverge do entendimento geral, uma vez que afirma que a Convenção 169 da OIT estabelece que a previsão de consulta à comunidade indígena se mostra de observância obrigatória e prévia a atos que afetem diretamente a comunidade, mas interpreta esse trecho no seguinte sentido:

15 A dispensa de EIA-RIMA implica na ausência de ECI e estudos antropológicos mais aprofundados para realmente tornar possível que se compreenda os impactos do empreendimento para os indígenas afetados. Ou seja, dispensar o EIA-RIMA por ausência de impacto significativo a partir de parecer técnico que não analisa diretamente os impactos na perspectiva dos povos indígenas é ferir de morte qualquer participação das comunidades na tomada de decisões sobre seus territórios.

16 Documento de ID 1003345751 na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600.

17 Documento de ID 289259538 na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600 (apelação).



Em outras palavras, o ato normativo não discrimina o momento em que essa consulta deve ser elaborada, apenas estabelece a necessidade de ser prévia aos atos que afetarão diretamente a comunidade, ou seja, não há regulamentação sobre esse ponto, de modo que se permite ao intérprete, desde que haja alinhamento ao escopo da Convenção, estabelecer o momento adequado para que essa consulta seja feita. E nesse contexto, entendo adequada a compreensão de que essa consulta se inicie no momento do licenciamento ambiental, podendo, inclusive, **se dar após a licença prévia**, desde que anteriormente à licença de instalação.

Por fim, a partir desse entendimento, deferiu parcialmente o pedido do estado de Mato Grosso em sustar a decisão de primeira instância somente no que diz respeito “à exigência da realização de consulta prévia, livre e informada (Convenção nº 169, da OIT) antes da licença de instalação”. Cumpre destacar que também autorizou a entrada da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) enquanto assistente do estado de Mato Grosso, da Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa (Abragel) enquanto assistente litisconsorcial, da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (Famato) e do Instituto Mato Grossense de Economia Agropecuária (IMEA) como *amicus curiae* no processo.

Diante desses pontos destacados em relação à ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600, é possível afirmar que, apesar do avanço em reconhecer que o DCCLPI não pode ser limitado quanto à sua aplicação a terras indígenas não homologadas, ou seja, que independe do estágio de demarcação dos territórios, e a distinção entre dispensa de EIA/RIMA e dispensa da consulta livre, prévia e informada, outros pontos chamam a atenção por colocar em risco o Direito à consulta, no que tange à sua exequibilidade verdadeiramente livre, prévia e informada, quais sejam: i) a identificação do empreendedor enquanto responsável pela realização das consultas aos povos indígenas afetados; ii) interpretação equivocada sobre o momento em que a consulta deve ser realizada, especialmente em relação ao entendimento de que pode ser feita até a obtenção da licença de instalação (LI) pelo empreendedor.

Em relação ao primeiro ponto, deve-se observar que o empreendedor é o principal interessado em dar seguimento ao processo de licenciamento para efetivar sua instalação e operação, colocando em questionamento sua neutralidade para proceder com a consulta devidamente livre, prévia, informada e de boa-fé aos povos que serão afetados pelo empreendimento.

O questionamento é válido no sentido de que uma consulta informada requer que os povos tenham acesso a todas as informações sobre o projeto, especialmente sobre os ônus que sofrerão, para que assim possam



decidir se concordam ou não com a continuidade do processo, ou seja, decidirão livremente, sem pressão externa ou com base em informações falsas ou incompletas. Esse posicionamento é corroborado pela própria Convenção 169, em seu artigo 6º, já mencionado na seção 1 deste relatório.

Explícito que o dever de consultar é estabelecido no próprio texto do diploma legal, destinado aos governos que, em teoria, são agentes neutros nesse cenário e possuem a legitimidade para os procedimentos, atendendo aos requisitos do ato administrativo¹⁸, quando se trata da tomada de decisões administrativas ou legislativas, o que inclui o interesse público enquanto principal finalidade a ser alcançada. A própria Corte IDH, nas decisões trazidas anteriormente neste relatório, já decidiu que a obrigação de consultar é responsabilidade do Estado, sendo ele o responsável pelo planejamento e realização do processo de consulta.

Causa estranheza, portanto, que um Tribunal brasileiro decida reiteradamente a *contrario sensu* da Corte IDH sobre a matéria, reforçando a prática do órgão licenciador de Mato Grosso. O papel da Funai¹⁹, apesar de fundamental para mediação, assessoramento e auxílio dos indígenas²⁰, não é o de tomada de decisão no processo de licenciamento, que cabe em grande parte à SEMA no contexto dos empreendimentos hidrelétricos e minerários na bacia do Juruena²¹.

Um dos reflexos mais latentes dessa prática é o fato de que, alheios ao que acontece dentro do processo de consulta conduzido pelo empreendedor, os tomadores de decisão nos processos de licenciamento da SEMA-MT se baseiam em documentos produzidos unilateralmente pelos interessados na continuidade do processo, inexistindo as comunicações afetadas enquanto parte do processo em si. Assim, os requisitos do DCCLPI são informados através de documentos que tudo podem atestar, já que os “consultados” são silentes nos autos do processo, “aparecendo” somente em fotos e nas assinaturas das atas de reuniões.

Nesse sentido, em que pese as decisões afirmarem a necessidade da consulta nos moldes previstos na Convenção 169 para os empreendimentos em licenciamento na SEMA-MT, até mesmo naqueles dispensados de produzir EIA-RIMA, a *qualidade* da consulta ainda é tema não enfrentado pelos Tribunais. Realizar a consulta aos povos indígenas

18 Segundo Meirelles (2016, p. 175), “o exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua finalidade, a saber: competência, finalidade, forma, motivo e objeto [...]. Além destes componentes, merecem apreciação, pelas implicações com a eficácia de certos atos administrativos, o mérito administrativo e o procedimento administrativo”.

19 Importante mencionar que em manifestação nos autos da ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600, ID nº 419363960, a Funai reconhece sua legitimidade em coordenar o processo da consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas, tendo em vista suas atribuições regimentais.

20 Entendimento da Funai encaminhado ao Ministério da Justiça através do Memorando nº. 244/2013/PRES/FUNAI-MJ e Nota Técnica nº. 10/CGPC-DPDS/FUNAI/2013.

21 Com base na Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, que estabelece: “Art. 8º São ações administrativas dos Estados: (...) XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º” (Brasil, 2011).



afetados é um item no *checklist* do processo de licenciamento, cumprido da forma que o empreendedor entender melhor.

Já se tratando do momento da consulta, têm-se que a decisão em sede de apelação representa um grande retrocesso em termos de implementação do DCCLPI no estado de Mato Grosso, tendo em vista que alberga interpretação extensiva sobre o que seria uma consulta “prévia”. Para a desembargadora, em decisão monocrática, seriam válidas as consultas que acontecerem até o momento da emissão da LI do empreendimento, pois nesse momento as comunidades seriam finalmente “afetadas diretamente” pela decisão administrativa.

Ora, essa interpretação é extremamente limitante do ponto de vista dos direitos indígenas, vez que permite que diversas outras decisões administrativas tomadas anteriormente à LI aconteçam à revelia dos povos atingidos pelo empreendimento e impede a correta aplicação do DCCLPI, que é a de criar “um processo de diálogo intercultural com vistas a integrar o processo decisório estatal” (Oliveira *et al.*, 2022, p. 97). De maneira mais clara: a LI de um empreendimento é uma decisão administrativa que depende diretamente de decisões anteriores, inclusive em fase de planejamento do empreendimento, que tratam de questões atinentes aos povos indígenas (ou seja, os afetam diretamente) e devem, portanto, incluí-los.

Exemplo disso é a emissão da Licença Prévia (LP) ambiental, que é “concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação” (Ibama, 2024, .p). Ou seja, a decisão administrativa que concede a LP é a decisão que aprova a localização do empreendimento e concorda que existe viabilidade ambiental para sua existência.

A exclusão dos povos indígenas afetados na fase de LP é violadora do DCCLPI, uma vez que as comunidades possuem o direito de participar das tomadas de decisão que afetem seus territórios, o que inclui a tomada de decisão que aprova onde o projeto será construído.

Ora, ouvir os povos atingidos apenas na fase de instalação do empreendimento impede a devida cooperação e boa-fé previstas na Convenção 169 da OIT, pois decide sobre pontos estratégicos do empreendimento sem a devida consulta e participação. Se a localização e a viabilidade ambiental já estão “decididas”, quais os pontos de discussão e conciliação que poderão ser trazidos na “consulta” antes da concessão da LI? Apenas as decisões sobre compensações financeiras para aprovação do projeto em seus territórios?

A limitação da consulta nesse sentido fere de morte o pré-requisito da consulta livre, uma vez que, tecnicamente, não há mais espaço para que se chegue a um acordo e consentimento acerca das medidas propostas, conforme preleciona o item 2 do art. 6º da Convenção 169, tendo em vista que o projeto já se encontra “pronto” e aprovado, carecendo



apenas do aceite dos povos para ser instalado. Ainda, impede a aplicação do item 3 do art 7º da mesma Convenção:

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, **sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos.** Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas. (grifou-se)

A interpretação deste item é indispensável para a concretização do DCCLPI no cenário aqui descrito, já que os estudos ambientais, realizados tanto na fase de planejamento dos projetos quanto no início do licenciamento ambiental (antes da licença prévia) são feitos, via de regra, sem a participação efetiva dos povos afetados, ou seja, de maneira inconveniente, já que contrárias à Convenção 169.

Nesse ínterim, já existe decisão emanada pela Justiça Federal, subseção de Cáceres, favorecendo uma interpretação da supracitada Convenção em consonância com o entendimento do MPF sobre o que constitui uma consulta verdadeiramente prévia e informada. A sentença emanada em primeira instância nos autos do processo nº 0002490-32.2016.4.01.3601, em 15 de março de 2021, trata especialmente de projeto hidrelétrico, denominado PCH Araras, projetado para ser construído no Rio Jauquara, próximo às comunidades quilombolas. O juízo de piso, ao interpretar o alcance da consulta prévia e da necessária participação das comunidades afetadas nos estudos realizados, traz o seguinte entendimento:

Primeiro, da leitura do Estudo de Inventário Hidroenergético do Rio Jauquara (MT), observo que não se trata de um estudo meramente descritivo acerca dos potenciais de energia elétrica da bacia hidrográfica do Rio Jauquara; mas sim um estudo do potencial elétrico que elegeu um determinado local (dentre 11 possíveis) para a instalação da PCH (pequena usina hidroelétrica). Quer dizer, existia uma tomada de decisão sobre o local de instalação da PCH, a qual foi homologada administrativamente pela ANEEL.

Da leitura o Manual de Inventário Hidroelétrico (id 18 453 5348 e 18 453 5351) verifica-se que na etapa da viabilidade (item iii) é que é escolhido o local onde será constituída a UHE, quer dizer, o local ótimo de exploração do potencial energético. E em relação ao



qual é materializada o Projeto Básico e a Avaliação Integrada de Alternativa Seleccionada.

Em conclusão, somente se pode compreender que a escolha do local ótimo de exploração do potencial energético (neste procedimento ocorrido na etapa de viabilidade – item iii) se reveste na qualidade de pedra de toque do procedimento, pois, feita tal escolha é que as demais peças técnicas são produzidas. Ou seja, a escolha do local ótimo de exploração do potencial energético é determinante em relação às demais peças técnicas.

[...] a tomada de decisão sobre o local de construção da unidade de hidroenergia é determinante na construção dos Projetos Básicos e Executivos da “unidade de hidroenergia”; que na tomada de decisão os estudos socioambientais representam uma variável a influir na tomada de decisão sobre o ponto ótimo de construção da “PCH”; e que as comunidades quilombolas não tiveram oportunidades de participar da construção dos valores referentes a variável que lhes diz respeito, sendo assim alijadas do procedimento.

Sendo assim, penso que o procedimento adotado **não estava em conformidade ao quanto disposto na Convenção/OIT/n. 169, porque negou participação e possibilidade de influência na tomada de decisão pelas comunidades quilombolas**; uma vez que o procedimento e, sobretudo, a construção dos valores referentes à variável do impacto socioambiental ocorre de forma unilateral. (Grifou-se)

A decisão acima destacada, portanto, para além de compreender a necessidade de participação das comunidades atingidas no processo de licenciamento, amplia a defesa do DCCLPI para a fase de planejamento do empreendimento, de maneira acertada, tendo em vista que as decisões tomadas pela ANEEL são determinantes em relação às demais peças técnicas que serão produzidas no decorrer do processo de licenciamento.

Cabe mencionar também o caso da PCH Sacre 14, um empreendimento previsto para ser construído no rio Sacre, na bacia do rio Juruena, e que tem potencial de impactar as Terras Indígenas Menkü, Irantxe, Tirecatinga e Utiariti. Em 2017, o MPF ajuizou ACP²² na qual alegou irregularidades no licenciamento e na consulta. Neste processo, o juiz responsável concedeu liminar e apontou que o licenciamento ambiental prosseguia sem que houvesse consulta a todas as comunidades indígenas - o que poderia ocasionar danos irreversíveis - e obrigou o empreendedor a seguir os

22 Trata-se da Ação Civil Pública n.º 0000387-03.2017.4.01.3606, na 1ª Vara da Subseção Judiciária de Juína do TRF-1.



protocolos de consulta próprios dos povos potencialmente afetados, em cada uma das fases de licenciamento (Vieira e Lunelli, 2022).

Conforme explicam Vieira e Lunelli (2022), houve prolação de sentença em julho de 2020, na qual o juiz obrigou o empreendedor a efetivar a consulta prévia, livre e informada com todos os povos potencialmente afetados pela PCH Sacre 14, a cada etapa do licenciamento ambiental. Ou seja, houve “transferência equivocada na legitimidade de condução dos processos de consulta aos povos afetados” (Vieira e Lunelli, 2022, p. 14), o que demonstra uma interpretação equivocada tanto da Convenção 169 da OIT quanto da jurisprudência da Corte IDH sobre o tema.

Assim, incontestável que suspender a eficácia da decisão de piso na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600 para possibilitar que a consulta seja determinada a partir do entendimento do órgão licenciador, até a fase de emissão da LI do empreendimento, é realizar leitura descontextualizada do próprio intercurso que envolve um projeto/empreendimento, bem como da própria compreensão do que envolve “afetação direta” para os povos tradicionais.

O entendimento do MPF nesses casos é o de corroborar uma interpretação protetiva aos povos tradicionais a partir da Convenção 169:

ENUNCIADO nº 31: O direito à participação com o objetivo de obtenção do consentimento livre, prévio e informado implica a necessidade do reconhecimento do direito de cooperação dos povos na produção da informação (art. 7.3 da Convenção nº 169 da OIT), possibilitando às comunidades a avaliação da incidência social, espiritual, cultural e sobre o meio ambiente que as atividades propostas possam provocar. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*²³

Essa interpretação da Convenção 169 também se coaduna com a questão da dispensa de EIA/RIMA, objeto do processo judicial apreciado, uma vez que a realização dos estudos deve se dar com a cooperação dos povos na produção da informação sobre o empreendimento, sendo questionável a elaboração de avaliação técnica da SEMA-MT em relação aos “baixos impactos” dos empreendimentos para os povos indígenas sem nem ao menos realizar a consulta a essas comunidades a fim de compreender a visão dos atingidos sobre o que seriam os impactos em sua concepção.

Ainda, uma consulta informada, conforme já explicitado, envolve necessariamente a elaboração de estudos o mais completos possível, sob pena de omissão de informações relevantes para subsidiar a tomada de

²³ Enunciados da 6ª Câmara do Ministério Público Federal - Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados, acesso em 01 jul. 2024.



decisão das comunidades consultadas, motivo pelo qual a própria dispensa de EIA/RIMA é criticável desse ponto de vista, já que hoje é o estudo mais completo feito no bojo dos processos de licenciamento da SEMA-MT.

Sobre essa questão, Matta (2023) explica que:

[...] se a elaboração de EIA/RIMA para empreendimentos que se encontram em zona de amortecimento de TIs é obrigatória devido à particularidade dessas áreas (impactos presumidos aos povos indígenas), a análise de potenciais danos advindos dos empreendimentos não pode se eximir desse contexto, ou seja, não se pode afastar a presença dos povos impactados e sua devida caracterização dentro do licenciamento quando a discussão gira em torno de identificar se os impactos são relevantes ou irrelevantes. Não é suficiente um diagnóstico acerca da dispensa de EIA/RIMA para empreendimento cujo impacto aos povos indígenas é presumido, mas que trate apenas de dados secundários ou que considere a atividade de baixo impacto por haver uma outra propriedade entre aquela em que se está fazendo o licenciamento e a TI afetada, o que carece de comprovação técnico-científica e mesmo normativa.

Os Pareceres Técnicos não se encontram suficientemente embasados em termos etnoambientais de maneira que possam indicar com segurança que há baixo impacto ambiental para as populações indígenas afetadas, ao mesmo tempo em que o processo de licenciamento não é suficientemente democrático para garantir a voz desses povos e considerar seu consentimento para tais projetos, conforme determina a lei. **A dispensa de EIA/RIMA como regra, portanto, é ilegal e violadora de direitos humanos e ecológicos, potencialmente desastrosa, inconstitucional e inconvenção, ferindo preceitos caros ao ordenamento jurídico nacional e internacional** (Matta, 2023, p. 27-28, grifou-se).

Diante do já exposto, vê-se que atualmente as decisões presentes na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600, em que pese reforçarem pontos positivos em relação ao DCCLPI aplicado aos processos administrativos da SEMA-MT que afetam os povos indígenas do estado de Mato Grosso, também são responsáveis pela fragilização de aspectos essenciais para que o DCCLPI seja aplicado a favor dos povos e comunidades tradicionais e que garantam, qualitativamente, uma consulta livre, prévia, informada e de boa-fé, que possibilite a criação de espaço de diálogo justo e popular para a

tomada de decisões dessas comunidades. Em seguida serão apresentados alguns casos concretos que demonstram, na prática, como os povos indígenas têm o seu direito à consulta reiteradamente desrespeitado.



Ato em defesa do rio Juruena e pelo fim dos empreendimentos hidrelétricos no rio Arinos, durante a reunião ampliada da Rede Juruena Vivo, em 2022. Foto: Larissa Silva.

3. ESTUDOS DE CASO NA BACIA DO RIO JURUENA: PROTOCOLOS DE CONSULTA NO CONTEXTO DE PRESSÕES E AMEAÇAS

Conforme delimitado na introdução do presente relatório, os estudos de caso abordados a seguir se concentram na região da bacia hidrográfica do rio Juruena, “que é uma região geográfica formada pelo rio Juruena e seus afluentes, que incluem os rios Arinos, Sangue, Papagaio e São João da Barra. O rio Juruena, como rio principal, recebe água de todos esses afluentes” (Pereira, 2024, p. 5). Na bacia do Juruena também se encontram 23 territórios de mais de uma dezena de povos indígenas, incluindo povos isolados, e paisagens de beleza cênica, além de diversos atributos ecológicos que, juntos, formam paisagens únicas.

Nesse mesmo espaço geográfico existem diversos projetos hidrelétricos e requerimentos minerários, mormente licenciados em âmbito estadual pela SEMA-MT que se materializam enquanto pressões e ameaças aos territórios indígenas em um contexto de uso da terra e dos recursos naturais disponíveis, dos quais dependem diretamente os povos que habitam a região indicada.

Segundo o Boletim de Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Bacia do Juruena, publicação que informa os resultados obtidos

através da metodologia empregada pela OPAN no monitoramento independente desses projetos²⁴, até janeiro de 2024 foram identificados 180 projetos hidrelétricos, entre Centrais de Geração Hidrelétrica (CGHs), Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) e Usinas Hidrelétricas (UHEs), entre os estágios de planejamento, licenciamento, construção e operação, conforme representado no mapa a seguir:

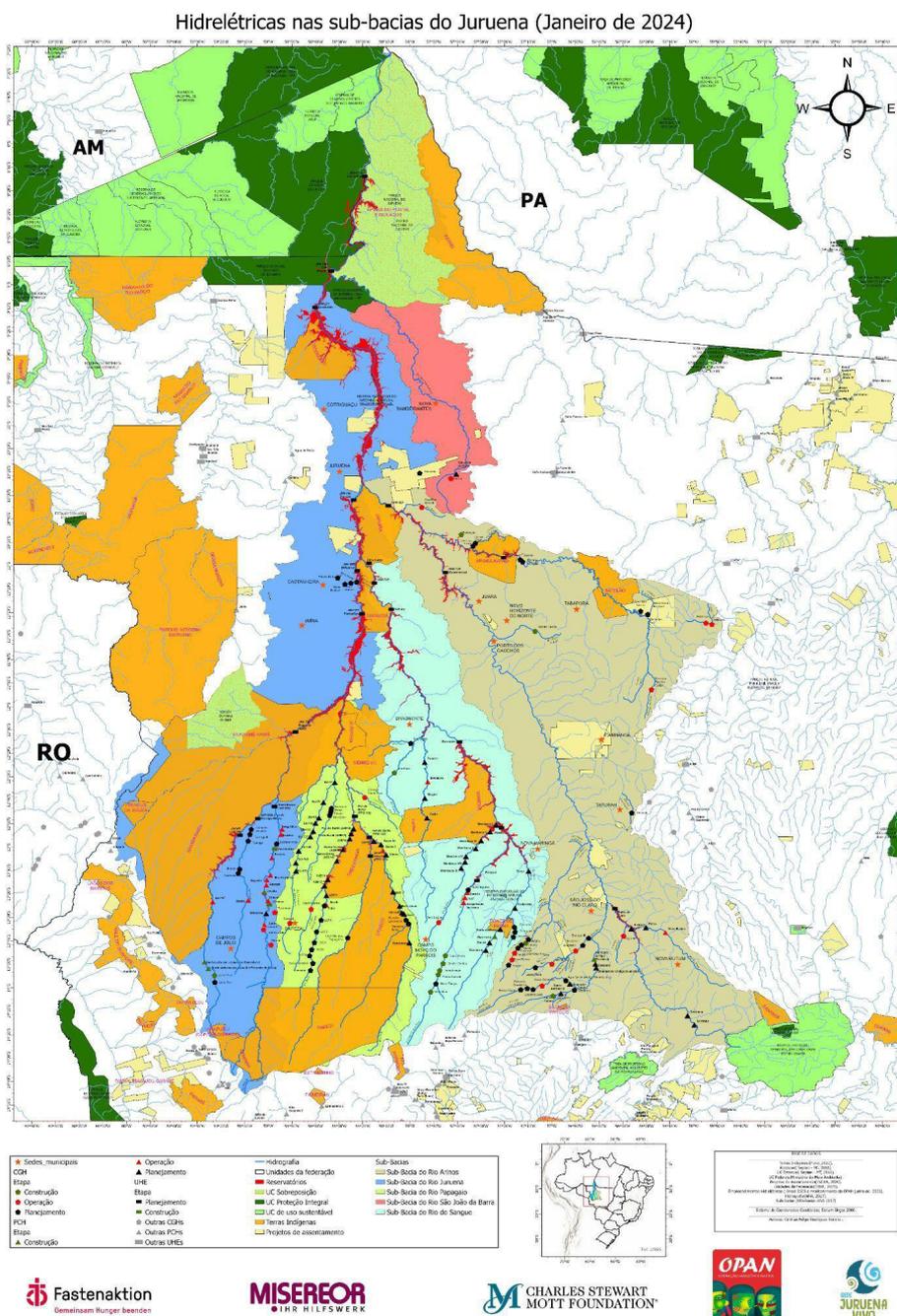


Figura 1: Mapa dos empreendimentos hidrelétricos em operação, construção e planejamento na Bacia do rio Juruena. – Fonte: Pereira, Cristian Felipe Rodrigues. Boletim de pressões e ameaças às terras indígenas na bacia do Juruena. Operação Amazônia Nativa (OPAN), 2024.

²⁴ Ver: Pereira, Cristian Felipe Rodrigues. Boletim de pressões e ameaças às terras indígenas na bacia do Juruena. Operação Amazônia Nativa (OPAN), 2024.



Já em relação à mineração, até fevereiro de 2024 o número de processos minerários chegou ao total de 11.859 na bacia do Juruena, relacionados a diversos minerais, em áreas muito próximas aos territórios indígenas, em fases distintas do processo minerário junto à Agência Nacional de Mineração (ANM), variando desde as Autorizações de Pesquisa até ao Requerimento de Lavra Garimpeira (RLG) (Pereira, 2024, p. 13-14). Já em relação à extensão territorial que a mineração alcança, têm-se que:

Até fevereiro de 2024, a soma das áreas de todos os processos minerários em Mato Grosso totalizou 21.504.511,37 hectares. Colocando em perspectiva, essa área corresponde a mais que o dobro da área total de Portugal, que possui 9.209.000 hectares. Em comparação com a área territorial do estado, que é de 90.320.700 hectares, os processos minerários representam aproximadamente 23,82% da área de Mato Grosso (Pereira, 2024, p. 13).

A extensão que os processos minerários ocupam no estado de Mato Grosso é, portanto, significativa. A localização dos mesmos na bacia do Juruena, conforme o mapa a seguir demonstra (Figura 2), indica que essa atividade está cada vez mais próxima das TIs, o que pode incrementar os conflitos fundiários e sociais na região, com influência na vida das comunidades. Ainda, a existência do garimpo de ouro, quando utiliza mercúrio em sua atividade, coloca em risco todas as comunidades, urbanas e rurais, que usam a água dos rios à jusante.

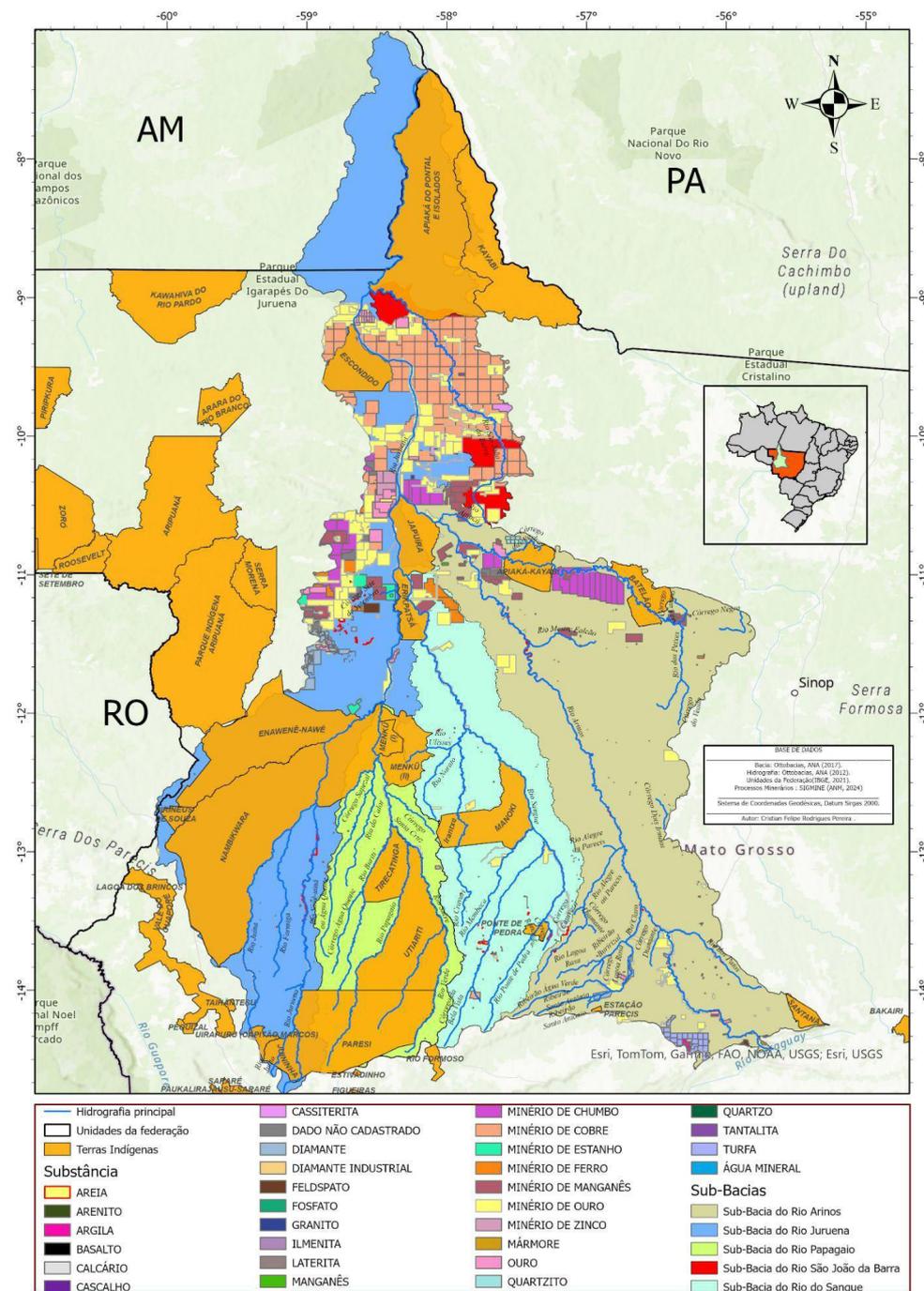


Figura 2: Processos minerários por substância sobrepostos às sub-bacias do Juruena. — Fonte: Pereira, Cristian Felipe Rodrigues. Boletim de pressões e ameaças às terras indígenas na bacia do Juruena. Operação Amazônia Nativa (OPAN), 2024.

Curioso destacar que as lavras garimpeiras possuem dispensa de EIA-RIMA na SEMA-MT. Os empreendedores interessados podem apresentar apenas um Diagnóstico Ambiental, segundo a Resolução Consesma N.º 012, de 27 de agosto de 2003, que aduz:



Considerando que o Código Ambiental do Estado de Mato Grosso, constante no parágrafo 1º do artigo 24 atribui ao CONSEMA a competência para dispensar a elaboração de EIA/RIMA no processo de licenciamento ambiental,

RESOLVE:

Artigo 1º - Dispensar da elaboração de EIA/RIMA as atividades no regime de permissão de lavra garimpeira, mediante apresentação de DIAGNÓSTICO AMBIENTAL, com emissão de parecer técnico da FEMA.

Ou seja, a Resolução Consema nº 12 de 2003 recai na mesma problemática indicada anteriormente sobre a Resolução Consema n. 26 de 2007, uma vez que o DCCLPI dos povos afetados pelos empreendimentos de lavras garimpeiras é diretamente afetado pela ausência dos estudos mais completos possíveis para indicarem o impacto ambiental causado pelos projetos. Somado a isso, não obtivemos conhecimento de nenhum processo de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas na Bacia do Juruena atinentes à processos de mineração.

Apesar da ausência de consulta, existem atualmente 6 Protocolos de Consulta de povos indígenas do Mato Grosso já finalizados²⁵, sendo eles: a) Protocolo de consulta do povo Enawenê-Nawe, de 2022; Protocolo de Consulta do Povo Manoki, de 2020; c) Protocolo de Consulta do Povo Rikbaktsa (marco zero), 2022; d) Protocolo de Consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu, de 2016; e) Protocolo de Consulta Munduruku dos povos da bacia do rio Tapajós, no oeste do Pará, e o Baixo Teles Pires, em Mato Grosso, de 2014; f) Protocolo de Consulta do Povo Panará, de 2019. Além deles, outros dois estão em processo de finalização: g) Protocolo de Consulta do Povo Myky; h) Protocolo de Consulta do Povo Kajkwa-khratxi-Tapayuna. Por fim, o Plano de Consulta TI Apiaká-Kayabi para a CGHEstrela de Fogo também está em processo de finalização²⁶.

25 Ao todo, o site do Observatório informa a existência de 47 Protocolos de Consulta elaborados por povos indígenas. Mais informações em: [www. https://observatorio.direitosocioambiental.org](https://observatorio.direitosocioambiental.org).

26 Os Protocolos ou Plano de Consulta com incidência na bacia do Juruena são o Protocolo de consulta do povo Enawenê-Nawe, Protocolo de Consulta do Povo Manoki, Protocolo de Consulta do Povo Rikbaktsa, Protocolo de Consulta do Povo Kajkwa-khratxi-Tapayuna e o Plano de Consulta da TI Apiaká-Kayabi.

Protocolos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado no Brasil



Figura 3: Infográfico do número de Protocolos de Consulta indígenas no Brasil e em Mato Grosso.—
Fonte: De autoria própria, com base no site do Observatório de Protocolos.

Em que pese o esforço dos povos indígenas do Juruena em lutarem por seu direito à consulta conforme os ditames da Convenção 169 da OIT, bem como do respeito aos seus protocolos internos para a tomada de decisão sobre os projetos que afetam seus territórios, seu viver e suas histórias, o cenário do estado de Mato Grosso em âmbito judicial e administrativo, conforme já descrito, é bastante hostil para a efetivação do DCCLPI.

Os casos práticos apresentados a seguir são exemplificativos no sentido de indicar cenários, contextos e perspectivas distintas de povos da mesma bacia, na luta pela defesa de seus direitos em contextos de pressões e ameaças, sejam vindouras ou já presentes entre eles, nos permitindo perceber os desafios para a implementação dos PCCPLI enquanto instrumentos de salvaguarda do Direito à Consulta.

3.1 O CASO IRANTXE-MANOKI

O povo Irantxe-Manoki é um povo indígena cujo território tradicional se localiza entre a região do rio do Sangue e ambas as margens do rio Cravari, na bacia do rio Juruena. Este povo compartilha com o povo Myky diversos elementos como a organização social, a língua e a cultura. A sua história de contato com não indígenas é marcada por conflitos, a exemplo de massacres realizados por seringueiros no início do século XX e, posteriormente, epidemias (como sarampo) que dizimaram boa parte do povo ainda na primeira metade do século passado (Irantxe-Manoki, 2019).

No início da década de 1950, cerca de 300 sobreviventes passaram a viver em uma missão jesuítica²⁷, com exceção de uma única família que permaneceu no território. O internato durou até o ano de 1969, no entanto durante quase duas décadas os sobreviventes foram acometidos por uma profunda desestruturação sócio-cultural do grupo, visto que passaram a conviver com uma cultura diversa da sua. Também houve grande miscigenação decorrente de casamentos com membros dos povos Nam-

²⁷ Tratava-se da Missão Jesuítica de Utiariti, sede da Missão Anchieta, então localizada a 60 km de seu território.



elaborou o seu protocolo de consulta³⁰. Para eles, o protocolo de consulta traz a possibilidade de que “obras de infraestrutura e outras medidas dessas e de outras proporções não passem despercebidas infringindo o direito do povo Irantxe-Manoki à consulta” (Irantxe-Manoki, 2019).

Dessa forma, evidente que a construção de um Protocolo de Consulta ao território é reflexo direto das pressões e das ameaças sofridas por esse povo historicamente, e mais recentemente deriva do completo desrespeito aos seus direitos na construção de empreendimentos hidrelétricos e de obras de infraestrutura que afetam diretamente as comunidades da TI Manoki.

A PCH Bocaiúva, mencionada anteriormente, assim como as PCHs Inxú, Baruíto e Garganta de Jararaca, foram licenciadas pela SEMA-MT à revelia da consulta aos povos atingidos, que só tiveram conhecimento dos projetos quando a instalação dos mesmos já estava se iniciando, segundo relatos das lideranças da aldeia Cravari. O mesmo se deu em relação à rodovia BR-364, que não considerou as comunidades indígenas locais no processo de licenciamento, local onde já ocorreram acidentes graves e fatais com os indígenas da região.

A inconformidade dos Manoki com esse estado de coisas no licenciamento de obras que os afetam diretamente os levaram a requerer o respeito ao DCCLPI para todos os empreendimentos que os atingem. Essa solicitação foi reforçada pelo MPF na Recomendação nº 23 de 2020³¹, uma vez que recomendou à SEMA-MT:

(...) por meio da Secretária de Estado do Meio Ambiente, Mauren Lazzaretti, que: proceda a **suspensão das licenças de operação** das PCHs Inxu, Baruito e Garganta da Jararaca **até a regularização do procedimento** com elaboração do ECI, seguindo o protocolo de consulta prévia dos povos interessados. (Grifou-se)

No bojo da Recomendação, o MPF afirmou que no IC n. 1.20.000.001129/2014-09, que tem com o objetivo apurar os impactos ocasionados na TI Manoki (autodeterminação dos Irantxe) causados pela construção das pequenas centrais hidrelétricas Baruíto, Inxú e Garganta da Jararaca, foi possível observar que o licenciamento dos empreendimentos foram levados à cabo sem a devida observância da Convenção 169 da OIT e de outras normativas nacionais, incorrendo na nulidade das licenças expedidas, uma vez que a consulta livre, prévia, informada e de boa-fé não ocorreu, bem como inexistente o Estudo de

30 O Protocolo de Consulta do povo Irantxe-Manoki foi finalizado em 2019 e contou com a facilitação da OPAN nas oficinas. O referido protocolo se encontra disponível em: <https://amazonianativa.org.br/>.

31 Disponível no site do Ministério Público Federal para consulta pública. Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/>, acesso em 01 jul 2024.



Componente Indígena (ECI) a integrar os estudos ambientais aprovados pelo estado de Mato Grosso.

Sobre esse processo de desrespeito ao direito dos povos indígenas nos processos de licenciamento que afetam o povo Manoki, clarividente é o conteúdo da apresentação do seu Protocolo de Consulta:

Para construir a PCH Bocaiúva, ouvimos inúmeras vezes que esse empreendimento era de poucos danos ambientais e não afetaria a nossa organização social, o nosso modo de vida e a nossa cultura. Hoje em dia, no rio onde costumávamos pescar para a nossa alimentação e para fazer nossas oferendas de agradecimento aos espíritos que nos protegem, não tem mais peixe. Disseram também que a PCH não iria afetar o nosso território, disseram apenas boas coisas para o nosso povo, mas, no final, acabou sendo um trabalho mal feito, não se vê peixe como se via antigamente, a construção da PCH não deixa os peixes subirem o rio, além do aparecimento da leishmaniose em grande número na comunidade Irantxe-Manoki que acreditamos ser por conta da construção da barragem (Irantxe-Manoki, 2019, p. 5).

Ainda, o Protocolo de Consulta indica que o povo deve ser consultado em cada etapa do empreendimento, “na elaboração dos estudos, durante o planejamento, antes de cada licença e também no acompanhamento do empreendimento e renovações de licenças” (Irantxe-Manoki, 2019, p. 25). Ora, se a Convenção 169 da OIT afirma que os povos indígenas devem ser consultados sobre todas as medidas administrativas capazes de afetar seus territórios, e garante que essa consulta deve ser feita de acordo com suas regras internas de organização, suficiente a previsão no Protocolo de Consulta para que o povo Manoki seja consultado nos termos ali previstos, o que inclui, por certo, as renovações das licenças ambientais expedidas.

Esse cenário de necessidade de realização das consultas para os empreendimentos que afetam o território Manoki no momento da renovação das Licenças de Operação (LO), tendo em vista o desrespeito ao DCCLPI no intercurso processual na SEMA-MT, já havia sido exposto pela OPAN em parceria com o Observatório de Protocolos de Consulta no Relatório intitulado “O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado no estado de Mato Grosso”³², de julho de 2022.

Após quase dois anos da publicação do relatório, é possível observar que a PCH Bocaiúva ainda conta com LO válida até 01/10/2024, não

³² Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/12/Opc-1-Direito-a-Consulta-CAPA-e-MIOLO.pdf>



tendo realizado a consulta livre, prévia e informada aos indígenas da TI Manoki até o momento. A PCH Inxú, por sua vez, possui uma LO válida até o ano de 2027, enquanto a PCH Garganta Jararaca teve sua LO renovada neste ano e segue com a licença válida até 2029, ambas sem respeitar o DCCLPI reiteradamente requerido pelos atingidos. Os empreendimentos continuam operando sem a observância da Convenção 169, do Protocolo de Consulta do povo Manoki e da Recomendação nº 23 de 2020.

O cenário é mais preocupante do ponto de vista jurídico, no sentido de que a decisão em sede de apelação na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600 suspendeu os efeitos da decisão de primeira instância no que diz respeito ao reconhecimento da possibilidade de realização da consulta, nos termos da OIT 169, a qualquer tempo no processo.

O entendimento em vigência hoje na ação supracitada é o de que a consulta é cabível apenas até a emissão da LI, o que pode prejudicar diretamente os indígenas afetados pelos empreendimentos hidrelétricos em fase de renovação de LO. Caso a SEMA-MT se recuse a determinar a necessidade de consulta livre, prévia e informada antes da renovação das LO, estará amparada pela decisão em voga e mais uma vez o DCCLPI deixará de ser respeitado e o Protocolo de Consulta, ignorado.

3.2 O CASO DA TI APIAKÁ-KAYABI

A Terra Indígena Apiaká/Kayabi abriga os povos Apiaká, Kayabi (Kawaiwete) e Munduruku, que resistiram à colonização e a um modelo de desenvolvimento que desconsiderava suas existências em locais tradicionais. Em uma luta contínua por seus direitos, os Apiaká e Kayabi foram expulsos de seus territórios ancestrais. Com o apoio do Padre Missionário João Dornstauder, estabeleceram-se no município de Juara, às margens do rio dos Peixes. Os Kawaiwete chegaram como refugiados das perdas na região do Batelão, e os Apiaká sobreviveram às adversidades em seu território tradicional (TI Apiaká do Pontal e Isolados). Posteriormente, os Munduruku juntaram-se para ajudar na demarcação do território, e lá se instalaram.



foi possível observar os problemas relacionados à qualidade da consulta, passíveis de invalidar os resultados obtidos nessas reuniões e, consequentemente, as licenças emitidas com base no “aceite” dos povos.

Para exemplificar essas observações, trataremos de dois projetos apresentados para os povos deste território, sendo um projeto hidrelétrico e um projeto de pavimentação asfáltica, bem como apresentaremos em linhas gerais a experiência de construção de um plano de consulta para uma CGH em um território que já estava, recorrentemente, sendo “consultado”.

O projeto da UHE Castanheira, planejado para gerar 140 MW de energia, foi idealizado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia. O licenciamento ambiental do empreendimento estava em trâmite na SEMA-MT desde 2012. O EIA indicava que a área de influência indireta do projeto abrangeria os municípios de Novo Horizonte do Norte, Juara e Porto dos Gaúchos. No entanto, há controvérsias sobre a real extensão da área afetada.

A EPE apresentou várias versões dos estudos de impacto ambiental para ajustes do documento conforme exigências da SEMA, Funai e Iphan até 2023. A primeira solicitação para obter a LP ocorreu em 2017, mas as audiências públicas necessárias foram canceladas duas vezes em 2018 devido às irregularidades³⁴. Até junho de 2023, as audiências ainda não haviam sido realizadas, e nenhuma das três licenças necessárias foram emitidas.

No segundo semestre de 2023, a SEMA-MT emitiu novo ofício com requisitos a serem atendidos pela EPE para a continuidade da análise dos estudos apresentados, a fim de melhor subsidiar a equipe técnica responsável pela emissão do Parecer Técnico sobre a viabilidade do projeto. A EPE, por sua vez, se recusou a atender os requisitos por entender que a equipe técnica deveria, primeiro, emitir seu posicionamento técnico sobre os estudos da forma como constavam até aquele momento. Nesse impasse, a SEMA-MT emitiu um Parecer Técnico pelo arquivamento do processo de licenciamento em março de 2024, colocando fim ao licenciamento ambiental do empreendimento.

O projeto, enquanto eixo disponível na Aneel, segue como uma prioridade do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) do governo, gerando oposição dos povos indígenas afetados. O projeto, se futuramente licenciado, afetará as TIs Apiaká-Kayabi, Erikpatsa e Japuira, além de território reivindicado como tradicional pelo povo Tapayuna. Há preocupações sobre a presença de povos indígenas isolados na área, cujos territórios e segurança poderiam ser comprometidos pela construção da UHE Castanheira. As referências da Funai apontam para a presença de grupos isolados nas áreas impactadas, mas a EPE continua a favor do prosseguimento do licenciamento³⁵.

34 Processo de licenciamento ambiental nº 346973/2012. Intervenção realizada pelo MPE e MPF junto à SEMA-MT.

35 Nota pública da EPE sobre o arquivamento do licenciamento ambiental da UHE Castanheira.



Durante a vida útil do processo de licenciamento, diversas violações de direitos indígenas e socioambientais foram levantadas, incluindo irregularidades no processo de consulta e pressão sobre os povos para aceitarem o empreendimento. Relatos de incitação de conflitos e ocultação de documentos também foram feitos. As comunidades indígenas têm se manifestado contra o projeto reiteradamente, exigindo que ele seja arquivado e que seus direitos ao consentimento sejam respeitados, conforme a Convenção 169 da OIT e outras normativas internacionais.

A resistência ao projeto da UHE Castanheira envolve indígenas, pescadores, ribeirinhos e outras comunidades locais, que enfrentam preconceitos e ameaças devido à sua oposição. O caso evidencia a luta contínua dos povos indígenas e da sociedade civil pela preservação de seus direitos e modos de vida. A resistência tem ganhado apoio crescente, destacando a necessidade de garantir a integridade dos direitos indígenas e socioambientais na região, permitindo que as comunidades afetadas continuem a viver conforme suas tradições e cultura.

Durante o trâmite do processo de licenciamento, especialmente no que diz respeito à elaboração do ECI, que atestou a inviabilidade do projeto do ponto de vista dos direitos indígenas, as reuniões de apresentação do resultado do estudo foram taxadas como uma consulta prévia aos povos atingidos, sem a mínima observância da compreensão de cada comunidade sobre o que seria uma consulta livre, prévia e informada. Ademais, destaca-se que é recorrente nos processos de licenciamento a falta de cuidado com a caracterização correta de uma consulta segundo o DCCLPI.

O projeto de infraestrutura que serve como um exemplo dessa problemática é o da pavimentação asfáltica do trecho da MT - 365 com a MT - 160, do processo de licenciamento nº 11504/2023 da SEMA-MT, cujo proponente é o próprio estado de Mato Grosso através da Secretaria de Infraestrutura (Sinfra). No bojo do processo foi chamada uma audiência pública com os povos da TI Apiaká-Kayabi, realizada no dia 15 de março de 2024. Em que pese o chamamento ser de uma audiência pública, os povos se viram diante de uma reunião, denominada pela Sinfra como consulta livre, prévia e informada para as comunidades sobre a estrada mencionada no ofício e também outro projeto de pavimentação que impactaria a TI Batelão, território ancestral do povo Kawaiwete.

Ocorre que, assim como a documentação oficial atestada no processo de licenciamento não indicar no chamamento das comunidades que uma consulta seria realizada, não pontuou que o outro trecho de asfaltamento estaria em discussão, causando estranhamento aos que estavam presentes, que se recusaram a tratar do trecho afeto à TI Batelão, uma vez que os Kawaiwete, após serem expulsos desse território, se separaram e ocuparam o Xingu, além da TI Apiaká-Kayabi. Assim, os Kawaiwete presentes atestaram que a consulta do outro projeto tem que ser feita também com seus parentes que residem hoje no Xingu.



Audiência na TI Apiaká-Kayabi. Foto: Piani Kayabi

Apesar de a Sinfra retirar o segundo trecho de pauta na reunião, é evidente que a condução do processo de “consulta” foi confuso e a boa-fé envolvida é questionável. Ora, se nem ao menos se esclarece a diferença patente entre audiência pública e consulta no processo de licenciamento, como garantir que o DCCLPI será respeitado em sua integralidade, segundo a normativa da Convenção 169 da OIT? No caso em comento, até o momento da reunião, os atingidos nem ao menos sabiam que seriam consultados.

Esse cenário, infelizmente, é bastante comum e embasa muitos trabalhos realizados ao longo dos anos com os territórios ameaçados e as comunidades que têm seus direitos constantemente violados ou estão em vias de serem afetados por empreendimentos em processo de licenciamento. Considerando a preocupação desses povos, o projeto Defensores de Direitos Indígenas³⁶, com formação técnica e jurídica para os povos do Juruena entre 2018 e 2022 teve como um dos eixos principais de trabalho o DCCLPI, com o objetivo de fortalecer grupos de indivíduos na defesa dos seus direitos.

Os povos da TI Apiaká-Kayabi participaram ativamente do projeto, inclusive compondo a coordenação das atividades e forma-

³⁶ Trata-se do curso de extensão “Defensores de Direitos Indígenas (2018/2019)”, realizado no Instituto Federal de Mato Grosso - Campus Alta Floresta em parceria com a Operação Amazônia Nativa (OPAN), Instituto Centro de Vida (ICV), International Rivers (IR), Redes Barragens Amazônicas, Coletivo Proteja Amazônia e Fórum Teles Pires. A partir desta formação, criou-se o grupo Defensores e Defensoras de Direitos Indígenas, o qual coordenou as discussões e atividades realizadas durante os encontros da formação sobre “Direito à Consulta Prévia, Livre, Informada e de Boa-Fé”, no período de novembro de 2021 a abril de 2022. Essa atividade culminou na elaboração do livreto “Direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado: você conhece?”, que pode ser acessado em: <https://amazonianativa.org.br/pub/direito-a-consulta-e-consentimento-previo-livre-e-informado-voce-conhece/>.



ções, o que refletiu diretamente no empoderamento das comunidades acerca dos seus direitos frente aos projetos propostos no entorno do território e na vontade de pensar coletivamente um Protocolo de Consulta para ser utilizado nessas situações³⁷.

Durante o ano de 2023 e 2024, em meio às reuniões de “consulta” de empreendimentos, as comunidades realizaram atividades no sentido de compartilhar reflexões sobre DCCLPI, trabalhar em conjunto em oficinas destinadas à pensar o território multiétnico e representá-lo em forma cartográfica, bem como em reuniões destinadas à sanar dúvidas acerca da abordagem dos empreendedores e no que seria consenso dos povos para determinar o que é uma consulta realmente livre, prévia e informada na TI Apiaká-Kayabi.

Após muitas reflexões sobre a temática, e ao se depararem com a necessidade de mais tempo para construir um Protocolo de Consulta territorial, tendo em vista as particularidades de cada etnia, mas conscientes da urgência imposta pelo andamento processual dos projetos em licenciamento, decidiram coletivamente pela elaboração de um Plano de Consulta para um empreendimento específico, a CGH Estrela de Fogo, cujo status na SEMA-MT era o de pendência da consulta à TI Apiaká-Kayabi.

Junto com a tomada de decisão pelo Plano de Consulta veio a compreensão da necessidade de lidar com o fato de que os processos de licenciamento, até o momento determinado pela SEMA-MT como o de realização da consulta, correm à revelia dos povos impactados. Assim, as decisões coletivas sobre o empreendimento da CGH Estrela de Fogo estão sendo protocoladas pelas Associações indígenas e lideranças diretamente no processo de licenciamento, bem como o Plano de Consulta para o empreendimento que já foi elaborado.

A busca pela segurança jurídica dos povos é um reflexo direto do cenário enfrentado pelo aumento expressivo de pressões e ameaças ao redor (ou mesmo sobrepostos, como é o caso de alguns requerimentos minerários³⁸) aos territórios tradicionais, independentemente do estágio de demarcação em que se encontram. Somado à isso, o fato das reuniões denominadas “consultas” serem realizadas pelos empreendedores, diretamente interessados no aceite dos povos, sem uma análise qualitativa do órgão licenciador sobre essas reuniões, fragiliza sobremaneira a execução do processo de consulta aos atingidos nos termos da Convenção 169 da OIT.

Destaca-se, ainda, que diante da decisão judicial que determina a necessidade de consulta até a emissão da LI dos empreendimentos, deixando à discricionariedade da SEMA-MT a determinação desse mo-

³⁷ Destaca-se que ao final do projeto, foi publicado um material sobre DCCLPI, em coautoria com os coordenadores indígenas. O referido material pode ser acessado em: <https://amazonianativa.org.br/pub/direito-a-consulta-e-consentimento-previo-livre-e-informado-voce-conhece/>.

³⁸ Segundo o Boletim publicado em 2024, em março de 2024 a base da ANM continha “19 processos minerários que se sobrepõem aos limites de seis terras indígenas em Mato Grosso: Escondido, Kapôt Nhinore, Kayabi, Paukalirajausu, Portal do Encantado e Uirapuru. A soma das áreas dos processos minerários sobrepostos totaliza 7.382,65 hectares.” (Pereira, 2024, p. 25).



mento, coloca os povos em uma situação de “pegar ou largar” a possibilidade de serem consultados quando o órgão licenciador entender melhor, mesmo que as condições da consulta sejam totalmente alheias à vontade dos povos, como o caso do projeto de pavimentação asfáltica citado anteriormente.

Nessa toada, o aceite dos povos dentro dos processos de licenciamento pode ser interpretado, muitas das vezes, mais como um reflexo da vontade de participar da tomada de decisão que afeta diretamente a vida das comunidades, e menos da concordância com o intercurso da “consulta” em si, que se apresenta, na maioria das vezes, como uma ou duas reuniões em situações distantes do cenário ideal do que seria uma consulta legítima, segundo o que aduz a Convenção 169 da OIT e a própria Constituição Federal de 1988.

3.3 O CASO DO POVO KAJKWAKHRATXI-TAPAYUNA

Os Tapayuna (autodenominados Kajkwakhratxi) são um povo indígena cujo território tradicional se localiza originalmente na margem esquerda do rio Arinos, cobiçado por não indígenas (fazendeiros, garimpeiros, madeireiros e outros particulares) e acometido por invasões estimuladas tanto pelo governo estadual quanto federal, os quais incentivaram a colonização no norte do estado de Mato Grosso.

Ao longo de quase três décadas, esses indígenas foram alvo de tentativas de “pacificação” promovidas pelos órgãos de proteção indigenistas da época (o Serviço de Proteção ao Índio - SPI e, posteriormente, a Funai), ou com a anuência destes (Lima, 2012; CNV, 2014). Durante as décadas de 1950 e 1960, ocorreram ao menos três episódios de envenenamento contra os Tapayuna (Pereira, 1968; Lima, 2012). Além desses eventos, eles também sofreram drástica redução populacional após um funcionário da Funai permitir a participação de um jornalista gripado na expedição realizada pelo órgão indigenista, em 1968, resultando na morte de dezenas de indígenas que não possuíam proteção contra o vírus.

Um fato curioso é que, em 1968, o Estado criou a Reserva Indígena Tapaiuna (RIT)³⁹ (figura 6) em área que corresponde à parte do território tradicional do povo, isto é, entre a região dos rios do Sangue e Arinos. Contudo, em abril de 1970, ou seja, dois anos após a criação da RIT, os Tapayuna foram transferidos pela Funai para o então Parque Indígena do Xingu (PIX). Em 1976, a RIT foi extinta pelo Estado por meio do Decreto n.º 77.790, de 9 de junho de 1976, após expedição da Funai verificar que supostamente não havia mais indígenas na área.

Dos 1.200 Kajkwakhratxi que foram identificados em 1968, chegaram ao PIX apenas 41, porém aqueles que foram removidos relatam que alguns parentes se perderam ou foram deixados para trás durante

39 Por meio do Decreto n.º 63.368, de 8 de outubro de 1968. Este mesmo Decreto criou as reservas Nambikwara, Erikpatsa, Apiaká, Kayabi, Irantxe e Paresi, todas localizadas na sub-bacia do Juruena.



o trajeto⁴⁰. Embora esteja em curso o censo atualizado da população Tapayuna, em 2010 estimou-se que eles totalizavam 160 indivíduos, distribuídos entre a Terra Indígena (TI) Wawi, do povo Kisedje, e a TI Capoto-Jarina, do povo Kayapó (ISA, 2018). Em 2015, durante censo realizado apenas na aldeia Kawêrêtxikô⁴¹, os Tapayuna somavam cerca de 130 pessoas.

Após intenso processo de reorganização do povo, no ano de 2015 deu-se início ao Processo administrativo nº 0620.110622/2015-44, na Funai, cujo teor é a reivindicação territorial dos Tapayuna para a demarcação do território tradicional na região da bacia do Juruena. No entanto, transcorridos quase 10 anos da abertura do processo, até julho de 2024 a Funai sequer havia constituído o Grupo de Trabalho (GT) para a realização dos estudos de identificação e delimitação do território. Após os episódios de genocídio⁴² e esbulho territorial perpetrados contra o povo Tapayuna, os indígenas ainda enfrentam a inércia estatal nas ações que visam reparar parte das violações aos seus direitos. Apesar do processo de demarcação não avançar e os Kajkwakhratxi conhecidos⁴³ não residirem atualmente na região na bacia do Juruena, as pressões e as ameaças avançam sobre o seu território tradicional. O mapa abaixo apresenta uma síntese dessas ameaças no entorno dos limites da antiga RIT, além de ser possível observar o estado atual da cobertura vegetal na região.

40 No ano de 2019, o MPF ajuizou a ACP n.º 1000040-85.2019.4.01.3604, que possui como objetivo a condenação da Funai e da União na obrigação de fazer consistente na realização de expedição para busca e localização de indígenas isolados na área da antiga RIT, contudo até o presente momento a Funai não procedeu com as etapas para formalizar as expedições.

41 A aldeia Kawêrêtxikô foi fundada no ano de 2008 na TI Capoto-Jarina e, ainda hoje, é a principal aldeia Tapayuna na região do Xingu.

42 Neste relatório, entende-se que o povo Tapayuna foi acometido por um intenso processo de genocídio e etnocídio, tanto por ação quanto omissão do Estado brasileiro, e cujos efeitos se fazem sentir até os dias atuais. Este é também o entendimento do MPF, quando em 2021 propôs a ACP n.º 1000168-37.2021.4.01.3604, a qual versa sobre a demarcação do território tradicional dos Tapayuna, além de outros procedimentos e formas de reparação pelos atos cometidos pelo Estado contra os direitos dos Tapayuna. Para o MPF de Mato Grosso, os fatos relacionados aos Tapayuna se constituem como genocídio, visto que a sua quase completa dizimação foi resultado da "proteção inadequada por parte do órgão indigenista, à ganância dos fazendeiros locais e à fragilidade da equipe de pacificação. Em poucos anos, mais de 90% da população morreu ou foi morta" (MPF, 2021).

43 Como já mencionado, é relatado pelos Kajkwakhratxi removidos para o PIX que alguns parentes fugiram ou ficaram na região da antiga RIT. Portanto, enquanto a Funai não realizar os estudos e as expedições necessárias para averiguação de sobreviventes da remoção em 1970, trabalha-se com a hipótese de que haja na área, ainda hoje, remanescentes Tapayuna.

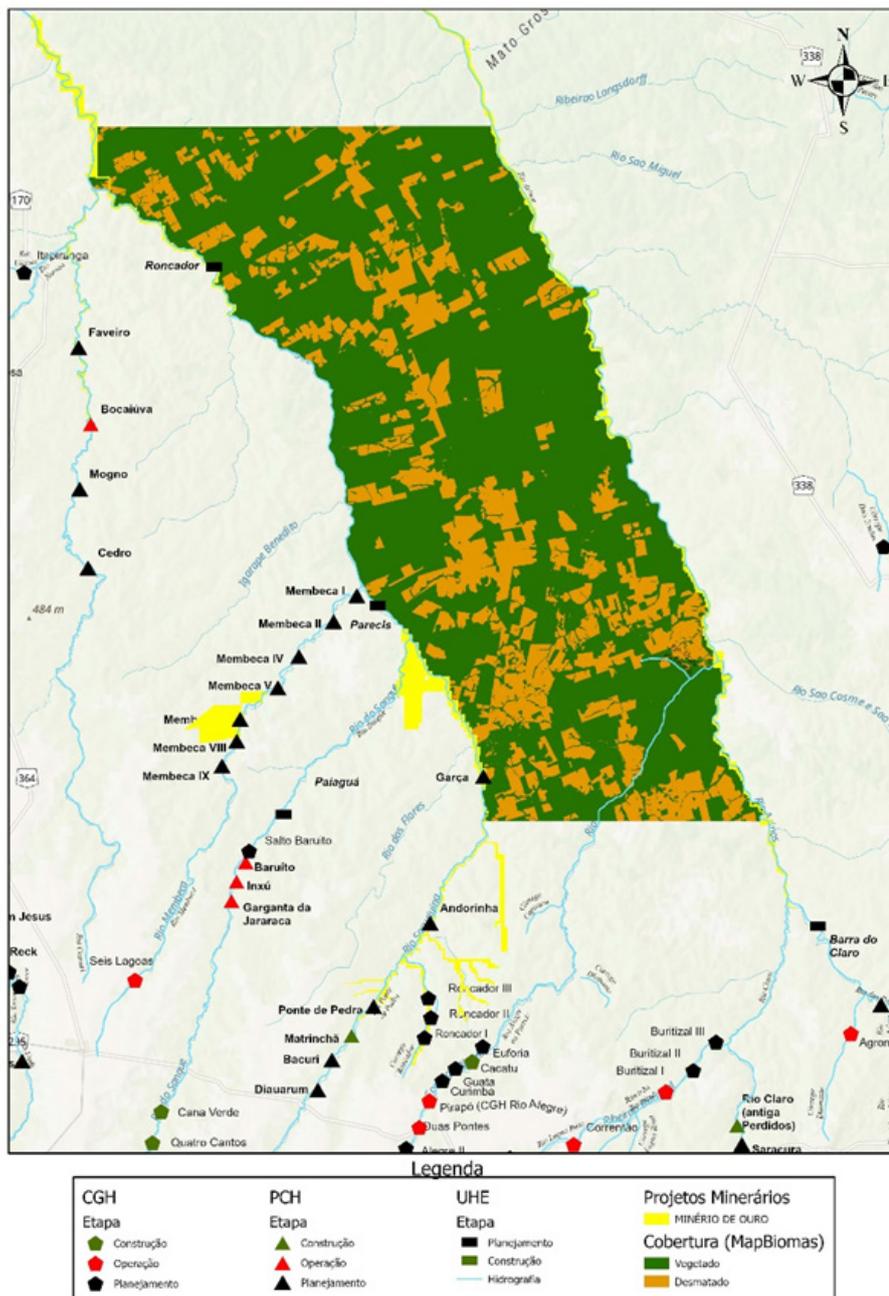


Figura 6: Limites da antiga Reserva Indígena Tapaiúna. – Autoria: Pereira, Cristian Felipe Rodrigues. Boletim de pressões e ameaças às terras indígenas na bacia do Juruena. Operação Amazônia Nativa (OPAN), 2024.

Como se vê, os limites da antiga RIT são ameaçados por empreendimentos de infraestrutura tais como CGHs, PCHs, UHEs, além de projetos minerários, rodoviários e o avanço do desmatamento. Essas são ameaças potencialmente capazes de destruir material e imaterialmente a cultura do povo e impedir a garantia plena de seus direitos territoriais. Nesse sentido, pode-se afirmar que a mora estatal em avançar com o processo de demarcação do território Tapayuna cria cenários nos quais se possibilita violação ao direito à consulta, pois empreendimentos planejados para a região do território tradicional não incluem o povo Tapayuna nos estudos de viabilidade e nas etapas do processo de consulta prévia.



A luta pela demarcação do território tradicional, somada às pressões e ameaças ao território, provocou reflexão quanto ao empoderamento e reorganização do povo Kajkwakhratxi para atuação nas discussões sobre proteção do território tradicional e região. É nesse contexto que, por exemplo, a partir do ano de 2017 representantes Tapayuna começam a participar do Festival Juruena Vivo (FJV), evento anual que reúne pessoas, coletivos e instituições da bacia do rio Juruena e que é organizado pela Rede Juruena Vivo (RJV) - coletivo no qual os Tapayuna também fazem parte⁴⁴ - e que possibilita o fortalecimento político dos povos, coletivos e comunidades da região do Juruena. Esta é uma forma de fortalecimento Kajkwakhratxi, na medida em que podem se envolver e somar nas lutas socioambientais da região do Juruena, ainda que não tenham retornado para o seu território original.

Exemplo emblemático da afirmação acima é o caso da UHE de Castanheira, cujo processo de licenciamento foi arquivado pela SEMA-MT no mês de março de 2024. Como já mencionado neste relatório, a UHE Castanheira foi planejada para o rio Arinos e durante todas as etapas de planejamento, licenciamento, estudos (como o ECI) e etapas da consulta, não houve a inclusão do povo Tapayuna. No processo de licenciamento, a EPE reiteradamente afirmou que os limites da antiga RIT se distanciavam em mais de 40 km da área de impacto da usina, ou seja, que a área não está dentro do parâmetro legal pelo qual se presume a existência de impactos a terras indígenas⁴⁵.

Porém, a partir desta argumentação da EPE percebe-se que o empreendedor não considerou que tal distância é questionável, na medida em que pode ser alterada a depender dos impactos causados. A EPE também ignorou os Kajkwakhratxi enquanto povo impactado em conjunto com os demais povos da região mesmo com a existência do pleito territorial⁴⁶ e as informações sobre possíveis indígenas isolados na região. Os povos Rikbaktsa, Apiaká, Munduruku e Kayabi – por meio de cartas endereçadas ao MPF, à EPE e à Funai⁴⁷ – se manifestaram favoráveis à inclusão do povo Tapayuna no ECI da UHE Castanheira, visto saberem que a área impactada ameaça o território tradicional Kajkwakhratxi.

Também contra o entendimento da EPE, a Associação Indígena Tapayuna (AIT) produziu o documento intitulado “Resposta ao Informe Técnico n. 05/2020 da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)”⁴⁸, em 2021, em que solicita à Funai que inclua os Tapayuna no Termo de Referência do ECI da UHE Castanheira; ao órgão licenciador, aos órgãos intervenien-

44 Para saber mais sobre a RJV, acessar: https://www.redejuruenavivo.com/sobre/#sobre_quem.

45 Este parâmetro tem como base a Portaria Interministerial n.º 60, de 24 de março de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/legislacao/portaria-interministerial-no-60-2015/view>. Acesso em: 01 de junho de 2024.

46 De acordo com Oliveira et al. 2022, o direito de consulta aos indígenas deve ocorrer mesmo nos casos em que o processo de regularização fundiária não esteja finalizado.

47 Essas manifestações, além de documentos técnicos produzidos pela sociedade civil constam nos ICs sobre Castanheira (MPF, 2014) e contribuíram para denunciar a violação aos direitos dos Tapayuna.

48 Por meio do protocolo junto ao MPR n.º PR-MT-00036703/2021.



tes e a EPE que incluam os Tapayuna no processo de consulta livre, prévia e informada; à Funai que proceda ao reconhecimento da tradicionalidade do território tapayuna, demarcando seus limites, para que se possa avaliar em bases reais se pode ou não haver impactos da construção e funcionamento da UHE Castanheira sobre a terra tapayuna e sobre seu modo de vida, dentre outros.

Já no ano de 2022, a AIT produziu o “Complemento nº 1 ao documento ‘Resposta ao Informe Técnico nº 5/2020 da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)’: Nota sobre um levantamento inicial de informações a respeito dos usos de um molusco bivalve pelo Povo Kajkwakhratxi (Tapayuna)”⁴⁹, no qual traz elementos sobre a coleta e o uso de um molusco bivalve, o qual muito possivelmente seria da espécie *Paxyodon syrmatophorus*, também utilizado pelo povo Rikbaktsa e que poderia comprovar a ocupação tradicional Tapayuna no baixo curso do rio Arinos, em área capaz de ser afetada caso prosseguisse o licenciamento e construção da UHE Castanheira.

Apesar das manifestações dos povos e das produções técnicas que comprovam o direito do povo Tapayuna de fazer parte dos estudos do empreendimento, o licenciamento da usina foi arquivado sem que antes tenha havido a inclusão dos Kajkwakhratxi enquanto povo impactado. Portanto, a atenção reside agora para os próximos anos, no alerta de que em eventual resgate do projeto da UHE Castanheira todos os povos afetados sejam incluídos nos estudos, dentre eles os Tapayuna.

A experiência com o processo de licenciamento do projeto mencionado acima, somada ao crescente número de empreendimentos na região da bacia do Juruena, motivou que, em 2022, fosse iniciada a elaboração do Protocolo de Consulta do Povo *Kajkwakhratxi-Tapayuna*. O protocolo foi elaborado pelos indígenas Kajkwakhratxi das TIs Capoto-Jarina e Wawi e estabelece a forma pela qual esses indígenas querem ser consultados quando decisões do executivo ou legislativo possam afetar suas vidas.

Pelo fato desses indígenas residirem atualmente em duas terras indígenas as quais são tradicionalmente de outros povos, o Protocolo de Consulta adequou o seu texto para estar em consonância com as formas de decisão dos povos residentes dessas áreas. Desta forma, o documento prevê três caminhos para consultar os Tapayuna: quando existirem atos que impactem a) a vida dos Tapayuna que residem na TI Wawi⁵⁰; b) a vida dos Tapayuna que residem na TI Capoto-Jarina e; c) o território tradicional Tapayuna na região do Juruena, entre os rios do Sangue e Arinos. Neste último caso, o processo de consulta deverá

49 Protocolado nos autos do processo nº 01425.000702/2013-98 do Iphan.

50 Importante ressaltar que foi publicado em 2017 o Protocolo de Consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu, o qual contempla o Parque Indígena do Xingu e as TIs Wawi, Batovi e Pequizaral do Naruvôtu, incluindo os 16 povos que lá residem: Aweti, Ikpeng, Kalapalo, Kamayura, Kawaiwete, Kisêdjê, Kuikuro, Matipu, Mehinako, Nahfukwa, Naruvôtu, Yudja, Trumai, Wauja, Yawalapiti e os próprios Tapayuna. Assim, estabeleceu-se que o Protocolo de Consulta do Povo Kajkwakhratxi-Tapayuna é complementar ao Protocolo de Consulta dos povos do Território Indígena do Xingu.



observar estritamente as formas próprias de decisão e de organização do povo Tapayuna.

Embora o documento seja cristalino ao expor a forma pela qual os *Kajkawakhratxi* devem ser consultados diante de impactos em seu território tradicional, é inevitável constatar que esses indígenas possuem um árduo caminho a percorrer. Afinal, como exaustivamente exposto neste relatório, no Brasil e, em especial, no estado do Mato Grosso, as instâncias administrativas e judiciais obstaculizam o Direito à Consulta dos povos indígenas ao proferirem ou seguirem determinações contrárias à Convenção n.º 169 da OIT. Somado a isso, a mora estatal no processo de demarcação do território Tapayuna torna a situação ainda mais complexa.

Não obstante às dificuldades, resta uma certeza: para um povo que há pouco mais de uma década havia sido considerado extinto, mas que hoje está organizado internamente, articulado com outros povos, e que possui Associação e Protocolo de Consulta estruturados, a luta por direitos é uma luta pela própria sobrevivência.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A análise da ACP n.º 1012598-33.2021.4.01.3600 revela diversos entraves à efetivação do direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas. Primeiramente, a limitação da Ordem de Serviço n.º 07-2019, que restringe a observância da Convenção 169 da OIT a projetos que exigem EIA/RIMA e apenas em terras indígenas homologadas, é insuficiente para garantir a devida consulta, uma vez que muitos empreendimentos em zonas de amortecimento foram dispensados desses estudos. A recusa da SEMA-MT em resolver a questão extrajudicialmente e a posterior necessidade de intervenção judicial evidencia a resistência institucional em cumprir integralmente a Convenção 169.

A decisão liminar de 2021 e a sentença de primeira instância de 2022 reforçaram a obrigatoriedade da consulta independentemente do estágio de demarcação das terras indígenas. No entanto, a decisão de apelação de 2023, ao permitir que a consulta ocorra até a emissão da LI, enfraquece a efetividade do direito à consulta, possibilitando que decisões administrativas importantes sejam tomadas sem a participação indígena. Esse entendimento é contrário ao previsto pela Convenção 169 da OIT, que estipula a consulta em todas as fases do licenciamento.

A jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que atribui aos governos a responsabilidade pela consulta, contrasta com a decisão judicial que atribui essa responsabilidade aos empreendedores. Esse desvio compromete a neutralidade e a eficácia da consulta, já que os empreendedores possuem interesses conflitantes com os povos atingidos pelos projetos. A SEMA-MT, neste contexto, não tem observado a qualidade das reuniões indicadas como “consultas”, isto é, não avalia se os povos receberam todas as informações adequadas, nem se houve a observância das regras internas dos povos (ou seus protocolos de consul-



ta consolidados) e demais orientações previstas na Convenção 169 da OIT e decorrentes do Tribunal Internacional acima mencionado. É justo afirmar, portanto, que a Secretaria não considera as comunidades indígenas enquanto parte ativa do processo de licenciamento, postura que fragiliza ainda mais o DCCLPI em Mato Grosso e causa entraves à aplicação dos Protocolos de Consulta.

A análise do caso envolvendo o povo Irantxe-Manoki evidencia a dificuldade sistemática no respeito ao direito à consulta prévia, livre e informada conforme estipulado pela Convenção 169 da OIT. A história do povo Manoki ilustra uma trajetória de resistência e luta pelo reconhecimento de seus direitos territoriais.

Apesar da elaboração do Protocolo de Consulta em 2019, que visa assegurar o direito à consulta para todos os empreendimentos que afetam o território Manoki, a prática tem demonstrado um desrespeito contínuo a esse direito. Exemplos disso são as PCHs Bocaiúva, Inxú e Garganta Jararaca, todas licenciadas sem a devida consulta aos povos afetados. A construção da rodovia BR-364, que resultou em graves impactos à comunidade, também foi realizada sem a consideração das comunidades indígenas locais.

A recomendação do Ministério Público Federal (MPF) para suspender as licenças das PCHs até a regularização dos procedimentos de consulta mostra a intervenção necessária para tentar garantir os direitos dos povos indígenas. No entanto, a decisão judicial em sede de apelação na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600, ao suspender os efeitos da decisão de primeira instância que reconhecia a possibilidade de consulta a qualquer tempo no processo, representa um retrocesso significativo. Este entendimento limita a consulta apenas até a emissão da LI, ignorando a necessidade de participação indígena em todas as etapas do licenciamento, incluindo a renovação das LO.

Esse cenário legal e administrativo evidencia uma resistência institucional em respeitar plenamente o direito à consulta dos povos indígenas, refletindo-se em decisões que favorecem a continuidade dos empreendimentos sem a devida participação das comunidades afetadas. O Protocolo de Consulta do povo Manoki, que define claramente a necessidade de consulta em cada etapa do empreendimento, é frequentemente ignorado, perpetuando um estado de desrespeito e violação dos direitos indígenas.

Por sua vez, na Terra Indígena Apiaká-Kayabi, habitada pelos povos Apiaká, Kayabi e Munduruku, as reuniões realizadas para projetos como a Usina Hidrelétrica (UHE) Castanheira e a pavimentação asfáltica têm demonstrado uma abordagem confusa e muitas vezes desrespeitosa para com as comunidades, com relatos de falta de clareza, inadequada preparação e até ocultação de informações essenciais.

A luta pelo respeito ao direito à consulta na TI Apiaká-Kayabi é uma constante batalha pela sobrevivência e preservação cultural dos povos indígenas. A tentativa de estabelecer um Plano de Consulta específico



para empreendimentos como a CGH Estrela de Fogo demonstra o esforço das comunidades em buscar uma participação efetiva e significativa nos processos de licenciamento. No entanto, a execução das consultas continua a ser fragilizada pela pressão para que as comunidades aceitem projetos que impactam diretamente suas vidas. Este cenário evidencia a necessidade urgente de uma revisão e fortalecimento dos mecanismos de consulta para garantir que os direitos indígenas sejam plenamente respeitados.

Além disso, necessário reforçar uma vez mais quanto à necessidade de realizar a consulta independentemente do estágio de demarcação das terras indígenas, pois esta situação violou o legítimo direito do povo Kajkwakhratxi-Tapayuna de fazer parte do ECI de Castanheira e ser ouvido quanto ao empreendimento.

Nesse ínterim, recomenda-se:

Ao governo do estado de Mato Grosso que:

- a) Por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) reconheça os parâmetros e diretrizes ligados ao procedimento de consulta aos povos indígenas, conforme determinado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e reforçado pela jurisprudência internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o tema;
- b) Nos processos em que a consulta foi/está sendo realizada pelos interessados, que reconheça a imprescindibilidade do acompanhamento da Funai para a certificação do cumprimento do DCCL-PI em sua integralidade e para que a entidade especializada assuma, tão logo possível, a realização dos procedimentos de consulta nos processos de licenciamento, tendo em vista que a consulta, nos moldes da Convenção 169 da OIT, não se resume a um ato isolado, mas perpassa todo o processo, devendo ser respeitado até mesmo na análise de continuidade da operação dos empreendimentos.
- c) Respeite os protocolos de consulta e as regras internas dos povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como os reconheçam enquanto sujeitos ativos nos processos de licenciamento ambiental que exigem a realização da consulta livre, prévia e informada.



À Funai, que:

- a) Acompanhe os processos em que os interessados realizaram reuniões consideradas como “consulta”, para que possa certificar o cumprimento ou descumprimento dos termos da Convenção 169 da OIT nos processos e, em sendo o caso, requerer a anulação do procedimento ilegal, tendo em vista sua atribuição regimental para coordenar os procedimentos que envolvem o DCCLPI;
- a) a defesa irrestrita da legalidade, constitucionalidade e convencionalidade dos termos do DCCLPI de acordo com a Convenção 169 da OIT e dos posicionamentos jurisprudenciais internacionais, seja em âmbito administrativo ou judicial, especialmente na ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600 e seus respectivos desdobramentos.

Ao Ministério Público Federal e à Defensoria Pública da União:

- a) Incidência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, denunciando o estado de coisas inconveniente instalado no Brasil, especialmente no estado de Mato Grosso, no que diz respeito à violação de direitos humanos na perspectiva dos povos e comunidades tradicionais, inclusive com o agir do judiciário e do executivo contra a jurisprudência internacional.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto N° 77.790, de 9 de junho de 1976**. Brasília, DF, 1976.

BRASIL. **Lei N° 6.938, De 31 De Agosto De 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 05 de mai. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 30 de jul. de 2024.

CERQUEIRA, Daniel Lopes; GARZÓN, Biviany Rojas. **Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada**. São Paulo : ISA - Instituto Socioambiental : Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), 2023.

CORREIA, Jader de Figueiredo. Genocídio. In: **Relatório da Comissão de Inquérito instituída pela Portaria 239-67 do Ministro do Interior - para apurar irregularidades no SPI. Ministério do Interior**. Vol. 18, folha 250. Disponível em: http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=MI_Arquivistico&hf=antigo.museudoindio.gov.br&pagfis=214484. Acesso em: 05 de mai. 2024.

CORTE IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso do Povo Sarayaku vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas)**. Série C n.º 172. 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf. Acesso em: 11 de jun. 2024.

CORTE IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Povo Kichwa de Sarayaku vs. Equador. Sentença de 27 de junho de 2012 (Mérito e reparações). San José (Costa Rica), 2012. Série C n.º 245**. 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 11 de jun. 2024.

CORTE IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 08 de octubre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Série C n.º 304**. 2015a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf. Acesso em: 11 de jun. 2024.

CORTE IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de**



08 de outubro de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas). Série C n.º 305. 2015b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_305_esp.pdf. Acesso em: 11 de jun. 2024.

CORTE IDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas). Série C n.º 309.** 2015c. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf. Acesso em: 11 de jun. 2024.

GALLOIS, Dominique Tilkin. **Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?** Ricardo, Fany. (Org.). Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza. 1 ed. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

IBAMA. **Sobre o Licenciamento Ambiental Federal.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/sobre#:~:text=Licenc%C3%A7%C3%A9via%20D%20LP,pr%C3%B3ximas%20fases%20de%20sua%20implementa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 15 de jul. 2024.

ISA - Instituto Socioambiental. **Tapayuna.** 2018. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Tapayuna>. Acesso em: 3 de junho de 2024.

ISA - Instituto Socioambiental. **Iranxe-Manoki.** 2021. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Iranxe_Manoki. Acesso em: 3 de junho de 2024.

MATTA, Mariana Jéssica Barboza Lacerda da. **A aplicação da resolução Consema n° 26/07 para dispensas de EIA/RIMA no Pleno do Consema no período de 2011 a 2021.** Cuiabá: Operação Amazônia Nativa (OPAN), 2023.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de *et al.* **Violações ao direito à consulta e ao consentimento prévio de indígenas e ribeirinhos: o caso de um empreendimento minerário na Volta Grande do Xingu.** Curitiba: Observatório de Protocolos de Consulta; Letra da Lei, 2022.

OEA - Organização dos Estados Americanos - OEA. **Declaração Americana sobre os direitos dos povos indígenas.** 2016. OEA: Santo Domingo, 2016.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** Nações Unidas: Rio de Janeiro, 2008.

OIT - Organização Internacional do Trabalho. **Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT.** Brasília: OIT, 2011.

LIMA, Daniela Batista de. **Transformações, xamanismo e guerra entre os Kajkwakratxi (Tapayuna).** Tese de Doutorado-Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PEREIRA, Adalberto Holanda. A pacificação dos Tapayunas. In: **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 15-16, pp. 216-227, 1968.

PEREIRA, Cristian Felipe Rodrigues. **Boletim de pressões e**



ameaças às terras indígenas na bacia do Juruena. Cuiabá: Operação Amazônia Nativa (OPAN), 2024.

VIEIRA, Flávia do Amaral. LUNELLI, Isabella Cristina. **O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado no estado de Mato Grosso.** Cuiabá: Opan, 2022