

Quilombolas

**Direito à consulta livre, prévia e informada
no licenciamento ambiental**



Comissão Pró-Índio
de São Paulo

© Comissão Pró-Índio de São Paulo
São Paulo, novembro de 2020

Autoria

Lúcia Mendonça Morato de Andrade

Revisão

Carolina Kaori Ikawa Bellinger

Créditos fotográficos

As ilustrações desta publicação foram elaboradas a partir das fotos de:

Lúcia Andrade (capa)

Carlos Penteado (páginas 8 e 11)

Projeto Gráfico

Irmãs de Criação

Apoiadores



As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade da Comissão Pró-Índio de São Paulo e não podem ser tomadas como expressão das posições dos apoiadores.



Comissão Pró-Índio
de São Paulo

Rua Padre de Carvalho 175 . São Paulo . SP . Brasil . 05427-100
www.cpisp.org.br

Quilombolas

**Direito à consulta livre, prévia e informada
no licenciamento ambiental**



Comissão Pró-Índio
de São Paulo



Sumário

- 7 Apresentação
- 9 O direito à consulta livre, prévia e informada
- 13 A consulta nos processos de licenciamento ambiental
- 19 Protocolo de consulta
- 22 Documentos consultados



Apresentação

Esta publicação tem por objetivo trazer esclarecimentos sobre o direito dos(as) quilombolas à consulta livre, prévia e informada. Mais especificamente sobre o direito à consulta nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos e obras que podem trazer impactos para as comunidades.

A cartilha foi elaborada pensando especialmente em nossos parceiros e parceiras quilombolas em Oriximiná e Óbidos, no norte do Pará, cujos territórios estão ameaçados por grandes empreendimentos. Referimo-nos à mineração de bauxita em Oriximiná e à implantação de linha de transmissão com impactos para as comunidades em Óbidos. Ambos estão atualmente em licenciamento e há previsão de realização da consulta livre, prévia e informada.

A publicação é mais uma atividade da parceria da Comissão Pró-Índio de São Paulo com as comunidades e associações quilombolas dessa região. Esperamos que possa ajudar mulheres e homens quilombolas a exercerem plenamente o seu direito à consulta livre, prévia e informada.



O direito à Consulta livre, prévia e informada

A consulta livre, prévia e informada é um direito dos povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais.

É o direito que assegura a participação de povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais nos processos de decisão do Estado brasileiro toda vez que se planejam medidas administrativas e legislativas capazes de afetar as suas vidas.

Medidas legislativas

Medidas legislativas referem-se a leis federais, estaduais ou municipais que podem afetar diretamente povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais.

Medidas administrativas

Medidas administrativas abrangem uma série de decisões do governo como decretos, políticas públicas e programas que podem afetar positivamente ou negativamente a vida dos povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais. Também incluem as decisões relacionadas aos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que podem afetar a vida das comunidades.

As consultas devem ser realizadas pelo Poder Executivo (os governos federal, estaduais e municipais) ou pelo Poder Legislativo (Câmara de Vereadores, Assembleias Estaduais e o Congresso Nacional) quando eles têm que tomar uma decisão que pode afetar as comunidades quilombolas e também os povos indígenas e outras populações tradicionais.

O direito à consulta prévia é assegurado pela Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que vale como lei no Brasil desde 2004.

Convenção 169 Sobre Povos Indígenas e Tribais Organização Internacional do Trabalho

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.

Organização Internacional do Trabalho — OIT

A Organização Internacional do Trabalho, conhecida pela sigla OIT, é uma agência das Nações Unidas (ONU). A OIT foi fundada em 1919 com o objetivo de promover a justiça social e o reconhecimento internacional dos direitos humanos e trabalhistas.

Convenção

A palavra convenção costuma ser empregada para designar um documento jurídico internacional que envolve vários países. Podemos dizer que as convenções funcionam como leis que valem em diversos países.

As convenções expressam a concordância dos países sobre temas de interesse internacional. Por exemplo, sobre os direitos da mulher, a eliminação da discriminação racial, os direitos dos povos indígenas e o direito à consulta livre, prévia e informada.



Como deve ser a consulta

A consulta deve ser um instrumento de diálogo para a construção de acordos entre os quilombolas e o Estado. Seu objetivo é possibilitar um entendimento entre as partes. Ou seja, consulta não se confunde com simples comunicação de uma medida já decidida pelo Estado. Ela deve influenciar a decisão do Estado brasileiro, seja o Poder Executivo, seja o Poder Legislativo.

A consulta é uma troca a ser feita com liberdade, transparência e com respeito à maneira como as comunidades costumam tomar as suas decisões. Não é uma única reunião, mas um processo por meio do qual o governo deve perguntar, debater e conhecer a opinião dos quilombolas sobre a medida que pode afetar suas vidas.

LIVRE

Os quilombolas devem poder opinar e decidir com liberdade, sem pressa e sem pressão, do jeito que estão acostumados a tomar suas decisões e no tempo que avaliarem ser adequado.

PRÉVIA

A consulta deve ocorrer antes da decisão ser tomada, de preferência ainda na etapa de planejamento da medida. O resultado da consulta deve influenciar a decisão do governo.

INFORMADA

A informação deve ser fornecida em linguagem e formato que permita a compreensão pelos quilombolas e com a necessária antecedência para que os quilombolas tenham tempo de analisar, discutir internamente e decidir.

A consulta nos processos de licenciamento ambiental

Dentre as medidas que precisam ser submetidas à consulta prévia dos quilombolas está a implantação de obras e empreendimentos que podem afetar as comunidades e seus territórios. Esse é o caso de linhas de transmissão, mineração, estradas, hidrelétricas, entre outros projetos.

A consulta deve influenciar todas as etapas de tomada de decisão sobre esses empreendimentos. Ou seja, desde a etapa do seu planejamento, abrangendo também a fase de licenciamento ambiental, de instalação e, o posterior, monitoramento da sua operação.

A consulta prévia deve incluir a discussão sobre a implantação ou não do empreendimento. A consulta não é um processo em que o governo e as empresas simplesmente comunicam para os quilombolas que o empreendimento será realizado. Os resultados da consulta aos quilombolas devem ser considerados pelo governo para a sua decisão final.

Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental é o procedimento pelo qual o governo autoriza a instalação, operação e a ampliação de empreendimentos e atividades que se utilizam dos recursos naturais (como as florestas, os rios e os minerais) e que podem causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente.

As licenças ambientais devem estabelecer as condições para que a atividade cause o menor impacto possível ao meio ambiente e para que os impactos negativos sejam previstos, corrigidos, mitigados e compensados.

Dependendo do tipo de empreendimento ou de sua localização, a licença ambiental será concedida pelo órgão ambiental do governo federal, ou do governo estadual ou ainda do governo municipal. No governo federal, o órgão que emite as licenças ambientais é o Ibama — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

No caso da Linha de Transmissão 230 kV Oriximiná-Juruti-Parintins — com impactos nas comunidades quilombolas em Óbidos — e dos projetos da Mineração Rio do Norte — com impactos para as comunidades quilombolas em Oriximiná — as licenças ambientais são concedidas pelo Ibama.

Do que trata a consulta

A consulta deve ser um mecanismo de participação dos quilombolas no processo que decidirá se a licença ambiental será ou não concedida para um empreendimento. O governo deve levar em conta o resultado da consulta ao tomar sua decisão.

Mas não é bem assim que acontece na prática!

O que se vê, em grande parte dos casos, é que o governo não considera que a aprovação ou não do empreendimento está em discussão na consulta. Não há espaço para os quilombolas debaterem e chegarem a um acordo com o governo se o empreendimento deve mesmo ser implantado.

Então, a consulta acaba ficando restrita à discussão de como lidar com os impactos da obra que será implantada de qualquer forma.

A pauta da consulta se resume apenas à discussão e à aprovação pelos quilombolas do Estudo do Componente Quilombola e do Projeto Básico Ambiental Quilombola.

As comunidades e associações quilombolas devem estar atentas e mobilizadas para assegurar que a consulta, de fato, seja um processo de construção de acordos que abordem todos os pontos relevantes, inclusive, a concordância ou não com a instalação do empreendimento.

Estudo do Componente Quilombola — ECQ

Estudo do Componente Quilombola (ECQ) é o estudo que analisa quais seriam os impactos do empreendimento para as comunidades quilombolas.

Projeto Básico Ambiental Quilombola — PBAQ

O Projeto Básico Ambiental Quilombola (PBAQ) deve apresentar todas as medidas que a empresa adotará para controlar, minimizar e compensar os impactos que o empreendimento trará para as comunidades quilombolas.

Quem faz a consulta

Quando o empreendimento pode trazer impactos para as comunidades quilombolas, o órgão ambiental tem que solicitar a manifestação do Incri — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

O Incri deve orientar e acompanhar os procedimentos e os estudos relativos ao licenciamento ambiental de obras e atividades que podem trazer impactos para as comunidades quilombolas.

A realização das consultas é uma das responsabilidades do Incri no âmbito dos processos de licenciamento ambiental. É importante

destacar que a responsabilidade pela consulta é do governo e não pode ser delegada às empresas.

O Incri assumiu a tarefa de acompanhar os processos de licenciamento ambiental em 2020. Até então, a Fundação Cultural Palmares tinha essa responsabilidade.

Até o momento, o Incri não publicou suas normas internas detalhando como serão os procedimentos para seu acompanhamento dos processos e para a realização das consultas livres, prévias e informadas aos quilombolas.

As licenças ambientais e a manifestação do Incri

São três as licenças que um empreendimento precisa receber para ser implantado. Antes da emissão de cada uma dessas licenças, se prevê que o Incri se manifeste sobre os impactos às comunidades quilombolas e sobre as condições necessárias para que as licenças possam ser concedidas.

1º licença

Licença Prévia (LP)

Nessa etapa, o governo analisa a viabilidade ambiental do empreendimento. O governo verifica se o empreendimento pode ou não ser implantado. Ou, ainda, se o seu projeto precisa ser modificado de forma a causar menos impactos para a população e o meio ambiente.

Para essa licença, a empresa que planeja implantar o empreendimento precisa elaborar e encaminhar ao governo o **Estudo de Impacto Ambiental** e o **Relatório de Impacto Ambiental**. Havendo previsão de impactos para os quilombolas, a empresa deve preparar também o **Estudo do Componente Quilombola** (ECQ).

O Incri deve se manifestar sobre o Estudo do Componente Quilombola e os impactos para as comunidades.

Quando a Licença Prévia é concedida, o governo atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, aprovando sua localização e concepção e estabelecendo condições a serem atendidas para a próxima fase.

2ª licença

Licença de Instalação (LI)

Nessa etapa, são detalhadas as medidas que serão adotadas pela empresa para mitigar os impactos ambientais do empreendimento. São informadas e analisadas também as ações de compensação pelos prejuízos que o empreendimento trará para as comunidades e o meio ambiente.

Para essa licença, a empresa que quer instalar o empreendimento precisa elaborar e encaminhar ao governo o **Projeto Básico Ambiental (PBA)**. Esse documento apresenta, detalhadamente, todas as medidas de controle e os programas ambientais previstos pela empresa.

Havendo impacto para os quilombolas, é preciso que a empresa elabore e apresente também o **Projeto Básico Ambiental Quilombola (PBAQ)**. O Incra deve analisar esse documento a fim de verificar se ele contempla adequadamente as medidas necessárias para mitigar e compensar os impactos aos quilombolas.

Por meio dessa licença, o governo autoriza que a empresa inicie a instalação do projeto, estabelecendo cronograma para a execução das medidas mitigadoras e de controle ambiental. Entre essas, estão as medidas específicas para os quilombolas que sofrerão os impactos do empreendimento.

As medidas de **mitigação** são as ações que a empresa vai tomar para diminuir os danos que ela vai causar ao meio ambiente e à vida das comunidades.

Já as medidas de **compensação** se referem às ações que a empresa executará quando os danos ao meio ambiente não puderem ser recuperados. Ela terá que compensar por esses prejuízos que não podem ser sanados.

3ª licença

Licença de Operação (LO)

Nessa etapa, o governo verifica se todas as condições definidas nas etapas anteriores (as condicionantes) estão sendo cumpridas pela empresa.

Nessa etapa, o Incra deve se manifestar indicando se a empresa está realmente executando de forma adequada as medidas previstas no Projeto Básico Ambiental Quilombola. O Incra avalia se a empresa está cumprindo as ações relacionadas aos quilombolas conforme estabelecido nas etapas anteriores.

Por meio da Licença de Operação, o governo autoriza o início da operação da atividade, obra ou empreendimento.

As consultas aos quilombolas devem ocorrer antes da emissão das licenças ambientais.

O processo de consulta deve ser iniciado pelo governo, mas os quilombolas têm o direito de solicitar a sua realização.

Protocolo de consulta

Os quilombolas têm o direito de decidir como querem ser consultados. Quem realiza a consulta precisa respeitar o modo como os quilombolas tomam as suas decisões.

Porém, não é sempre assim que ocorre. Muitas vezes, a consulta é feita sem que as comunidades e as suas associações tenham chance de acordar com o governo como deve se dar o processo de consulta.

Sabemos de casos em que há muita pressão para que os quilombolas tomem sua decisão sem toda a informação necessária, sem uma discussão ampla na comunidade, atropelando as formas tradicionais de decisão e, com isso, favorecendo a divisão entre os comunitários e comunitárias.

Uma forma que índios, quilombolas e ribeirinhos encontraram para assegurar o seu direito a uma consulta adequada é a construção de seus **protocolos de consulta**.

O protocolo são as regras da própria comunidade para a consulta

O protocolo comunitário de consulta é um documento no qual as próprias comunidades e suas associações estabelecem as regras que deverão ser seguidas na realização das consultas livres, prévias e informadas.

Por meio do seu protocolo, os quilombolas orientam o governo como deve ser uma consulta que respeite a cultura e o jeito de tomar decisões daquela comunidade. O protocolo é um instrumento que deixa claro para quem fará a consulta quais são os procedimentos que os quilombolas entendem ser adequados.

Mas o protocolo é também uma orientação para as próprias comunidades e associações. No processo de elaboração do seu protocolo, os quilombolas têm a oportunidade de refletir, discutir e acordar internamente como devem ser as consultas para garantir que sejam transparentes e participativas, contemplando as opiniões da comunidade como um todo.

O que diz o protocolo

Não existe um modelo único de protocolo de consulta já que cada comunidade tem seu jeito de decidir. É importante que as regras do protocolo estejam de acordo com a realidade de cada comunidade.

Abaixo, listamos alguns exemplos de questões que podem ser tratadas no protocolo comunitário de consulta.

Diálogo com o governo — o protocolo pode explicar como os quilombolas querem que seja esse diálogo durante as consultas:

- Como o governo deve proceder para comunicar e para dar início ao processo de consulta.
- Como deve ser o procedimento para definição conjunta (governo e comunidade) sobre quais serão as etapas e o calendário da consulta.
- Onde serão realizadas as reuniões.
- Como serão agendadas as reuniões.
- Quem coordena as reuniões entre os quilombolas e o governo durante a consulta.
- Quem participará da consulta.
- Quais parceiros a comunidade chamará para as reuniões.
- Como serão registradas as reuniões (ata, gravação, filmagem etc.) e a decisão final da consulta.
- Que tipo de informação a comunidade necessita para o entendimento completo das consequências positivas e negativas da proposta que está sendo submetida à consulta.

Discussão e decisões entre os quilombolas— o protocolo pode especificar como os quilombolas irão tomar suas decisões internas nos processos de consulta:

- Quem pode representar a comunidade nas negociações para definir como será o processo de consulta.
- Como serão as reuniões internas (sem a presença do governo) para debater o assunto da consulta.
- Quem deve participar da consulta; como garantir que a decisão dos quilombolas seja realmente participativa e transparente e possibilite a construção de um consenso dentro da comunidade.
- Como serão tomadas as decisões (reuniões comunitárias, assembleias etc.).
- Qual o quórum mínimo para que a comunidade delibere sobre questões que são submetidas à consulta.
- Quais parceiros a comunidade chamará para contribuir com as discussões internas.
- Como garantir que todos e todas tenham acesso e oportunidade de compreender e debater as informações relativas à consulta.
- Como a decisão da comunidade será comunicada ao governo.

O protocolo de consulta pode ser uma ferramenta para que as comunidades quilombolas exerçam plenamente o seu direito a um processo de consulta que seja realmente um processo de diálogo de boa-fé, culturalmente adequado, transparente, livre e participativo.



Documentos consultados

BRASIL

Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020.

Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015.

Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES

Instrução Normativa FCP nº 1, de 31 de outubro de 2018.

Sistemática do processo de licenciamento ambiental com envolvimento da FCP/MINC – fluxo e procedimentos. Brasília: FCP/MINC, s.d.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika; OLIVEIRA, Rodrigo; CERQUEIRA, Daniel e GRUPIONI, Luís Donisete Benzi **Dificuldades e resistências no processo de implementação do direito à consulta livre, prévia e informada no Brasil.** São Paulo: RCA, 2016.

GLASS, Verena (org.).

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; LIMA DA SILVA, Liana Amin; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo/ CEPEDIS, 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)

Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA)

<http://pnla.mma.gov.br/>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)

Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais

https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm

SCABIN, Flávia et al.

Parâmetros para a consulta e para o respeito dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas por empreendimentos de infraestrutura.

São Paulo: FGV Direito SP/CeDHE. Relatórios Técnicos, agosto de 2020.

YAMADA, Erika M., GRUPIONI, Luís Donisete Benzi; GARZÓN, Biviany Rojas.

Protocolos autônomos de consulta e consentimento: Guia de Orientações.

São Paulo: RCA, 2019.



ISBN: 978-65-992968-1-9



9 786599 296819

CBL



Comissão Pró-Índio
de São Paulo