

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA
AMAZÔNIA

BIA ALBUQUERQUE TIRADENTES

**O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS
POPULAÇÕES ANTINGIDAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:** avaliação da
participação das populações atingidas pelo projeto minerário volta grande,
na Amazônia brasileira

BELÉM – PA

2024

BIA ALBUQUERQUE TIRADENTES

**O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS
POPULAÇÕES ATINGIDAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: avaliação da
participação das populações atingidas pelo projeto minerário volta grande,
na Amazônia brasileira**

Estudo de caso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia – PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de mestrado profissional.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Assis da Costa Oliveira.

BELÉM – PA

2024

BIA ALBUQUERQUE TIRADENTES

**O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS
POPULAÇÕES ATINGIDAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:** avaliação da
participação das populações atingidas pelo projeto minerário volta grande,
na Amazônia brasileira

Estudo de caso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia – PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de mestrado profissional.

Data de aprovação: 27/03/2024

Conceito: Aprovada com distinção

Banca Examinadora:

Assis da Costa Oliveira
Orientador – PPGDDA/UFPA

Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos
Examinadora Interna – PPGDDA/UFPA

Andreia Macedo Barreto
Examinadora Externa – DPE/PA

AGRADECIMENTOS

A Deus e a minha família pelo amor incondicional e ser meu porto seguro sempre, principalmente a minha mãe e meu irmão que são afago nos momentos difíceis e comemoram minhas vitórias como suas. A minha companheira de vida pelo amor, paciência e compreensão em todos os momentos dessa jornada. Aos meus 6 gatinhos e 3 cachorrinhos que compartilharam comigo pacientemente os momentos de estudo.

Ao Professor Assis Oliveira (orientador) que conduziu essa trajetória de forma leve e produtiva, com conhecimento, compreensão e carinho. A Professora Myrian Cardoso que me inspirou ao longo da pesquisa. A Defensora Andreia Barreto que sempre me incentivou a assumir novos desafios na Defensoria e na Universidade.

Aos/as amigos/as da 2ª Turma do mestrado profissional do PPGDDA pelos debates enriquecedores e troca de conhecimentos, em especial a querida Marjorie Begot por me apoiar, incentivar e estar comigo em todos os momentos dessa difícil jornada, que se tornou mais leve em divertida.

A Defensoria Pública do Estado do Pará pela oportunidade de cursar o mestrado profissional na UFPA. A gestão da Defensoria Pública do Pará por incentivar a qualificação profissional e aos Defensores Públicos responsáveis por firmar essa parceria entre Defensoria e Universidade. Aos/as amigos/as da Defensoria Pública de Altamira pelo incentivo, cooperação e paciência nas minhas ausências.

A Universidade Federal do Pará ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia pelo programa de mestrado profissional. Aos/as queridos/as Professor/as do PPGDDA pela dedicação e ensinamentos.

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar como se deu a participação das populações atingidas pelo Projeto de mineração de ouro Volta Grande, na formação das decisões administrativas do licenciamento ambiental. Para isso, utiliza a metodologia de estudo de caso para aferir como ocorreu a participação das populações atingidas no licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande da empresa Belo Sun licenciado pelo Governo do Estado do Pará. Também realiza pesquisa bibliográfica sobre as formas de participação das populações atingidas por empreendimentos econômicos na formação das decisões do licenciamento ambiental, seja por meio da consulta livre, prévia e informada, audiência pública ou outra forma de participação. A partir do estudo teórico, são criados indicadores de participação das populações atingidas por meio de consulta prévia e audiência pública destinados a avaliar como ocorreram os processos de participação e se foram capazes de influenciar na formação das decisões administrativas tomadas no licenciamento ambiental. Com o estudo empírico, aplica-se as matrizes de indicadores de consulta prévia e audiência pública, no caso estudado, para aferir como se deram os processos de participação das populações atingidas pelo empreendimento minerário, bem como se foram capazes de influenciar nas decisões tomadas no licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande. O produto da pesquisa é o relatório diagnóstico da participação das populações atingidas no licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande e propositivo de atuação da Defensoria Pública do Estado do Pará para promover a participação das populações atingidas na formação das decisões de licenciamento ambiental de empreendimento econômico que lhes cause impactos nos modos de vida, de pensar e de fazer.

Palavras Chaves: População atingida. Licenciamento Ambiental. Projeto minerário Volta Grande – Belo Sun. Processo deliberativo. Participação social.

ABSTRACT

The research aims to analyze how the populations affected by the Volta Grande gold mining project participated in the formation of administrative decisions regarding environmental licensing. To this end, it uses the case study methodology to assess how the affected populations participated in the environmental licensing of the Volta Grande Project of the company Belo Sun licensed by the State of Pará. It also carries out bibliographical research on the forms and possibilities of participation of populations affected by economic enterprises in the formation of environmental licensing decisions, whether through free, prior, and informed consultation, public hearing or other form of participation. Based on the theoretical study, indicators of participation of affected populations are created through prior consultation and public hearings designed to assess how participation processes occurred and whether they were able to influence the formation of administrative decisions taken in environmental licensing. With the empirical study, the matrices of indicators of prior consultation and public hearing are applied, in the case studied, to assess how the participation processes of the populations affected by the mining enterprise took place, as well as whether they were able to influence the decisions taken in the environmental licensing of the Volta Grande Project. The product of the research is the diagnostic report on the participation of affected populations in the environmental licensing of the Volta Grande Project and the proposal for action by the Public Defender's Office of the State of Pará to promote the participation of affected populations in the formation of environmental licensing decisions for economic enterprises that benefit them. impacts on ways of living, thinking and doing.

Keywords: Affected population. Environmental Licensing. Volta Grande mining project – Belo Sun. Social participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustrações:

- Ilustração 1** - Foto da manifestação do MAB que ocorreu em Altamira em 14 mar. 2017 42
- Ilustração 2** - Cláusula Quinta de um dos contratos de compra e venda firmado entre a empresa Belo Sum Ltda. e Henrique Pereira, Willian Aragão e Geisel Uchoa 74

Gráficos:

- Gráfico 1** - Demonstrativo da participação popular na Audiência Pública que ocorreu em Senador José Porfirio no dia 13.09.2012 89
- Gráfico 2** - Participação popular na Audiência Pública que ocorreu na Vila Ressaca no dia 10.01.2013 91
- Gráfico 3** - Comparativo da participação popular nas Audiências Públicas 92
- Gráfico 4** - Comparativo dos índices de conformidade participativa das audiências públicas de acordo com a natureza dos indicadores 133
- Gráfico 5** - Área de conformidade participativa das audiências públicas de acordo com a natureza dos indicadores..... 134
- Gráfico 6** - Área de conformidade participativa na consulta dos Povos Indígenas Juruna e Arara de acordo com a natureza dos indicadores 1399

Mapas:

- Mapa 1** - Região da volta Grande do Xingu com representação das Áreas de Influência do Projeto Volta Grande e das Áreas de Influência da UHE Belo Monte 68
- Mapa 2** - Localização das estruturas do Projeto Volta Grande com indicação de localização das Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ilha da Fazenda. 70
- Mapa 3** - Sobreposição do Projeto Volta Grande com o PA Ressaca 77
- Mapa 4** - Sobreposição do Projeto Volta Grande com o PA Ressaca, a via de acesso ao empreendimento passando pelos PA Morro Dos Arraras e PA Assurini e o PA Itapuama próximo ao Projeto de mineração 78
- Mapa 5** - Distância das Terras Indígenas Paquiçamba, Araras da Volta Grande e Ituna Itatá do Projeto Volta Grande 80
- Mapa 6** - Famílias ribeirinhas que vivem no raio de 10 km do Projeto Volta Grande 85

LISTA DE TABELAS

Tabelas:

Tabela 1 - Distâncias entre o empreendimento e as terras indígenas e quilombolas.....	60
Tabela 2 - Imóveis rurais negociados por Henrique Pereira, Willian Aragão e Geisel Uchoa com a Belo Sun, com indicação de extensão das áreas e valores	75

Quadros:

Quadro 1 - Semelhanças conceituais de Povos Tribais e Comunidades Tradicionais	37
Quadro 2 - Indicadores de audiência pública	54
Quadro 3 - Semelhanças normativas sobre direito a consulta previsto nas Declarações sobre Direito dos Povos Indígenas da ONU e da OEA e na Convenção n. 169 da OIT	57
Quadro 4 - Indicadores de Consulta prévia, livre e informada	65
Quadro 5 - Proposta dos grupos de atividades das Oficinas Participativas que ocorreram nos dias 12 e 13 de janeiro de 2017, na Vila Ressaca e na sede do Município de Senador José Porfirio.....	120
Quadro 6 - Propostas apresentadas pela Prefeitura de Senador José Porfirio.....	124
Quadro 7 - Diretrizes de atuação para Defensoria Pública nas fases do processo de licenciamento ambiental	149

LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
ADA – Área Diretamente Afetada
AID – Área de Influência Direta
AII – Área de Influência Indireta
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CEPEDIS – Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Social
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
COOMGRIF – Cooperativa Mista de Garimpeiros Ressaca, Itatá, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda
CSPD – Conselho Superior da Defensoria Pública
DPE – Defensoria Pública do Estado
DPU – Defensoria Pública da União
ECI – Estudos do Componente Indígena
EIA – Estudos de Impactos Ambientais
FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA – Instituto Socioambiental
LC – Lei Complementar
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LP – Licença Prévia
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem
MPF – Ministério Público Federal
NAE – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PA – Projeto de Assentamento

PAB – População Atingida Barragem
PDPAB – Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens
PECPLI – Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas
PNAB – Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens
PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
PPGDDA – Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia
PVG – Projeto Volta Grande
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
SEMAS – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SIMINERAL - Sindicato das Indústrias Minerais do Pará
SIMLAM – Sistema de Monitoramento de Licenciamento Ambiental
SPU – Secretária do Patrimônio da União
TI – Terra Indígena
TJPA – Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TUP – Terminal de Uso Privado
TVR – Trecho de Vazão Reduzida
UFPA – Universidade Federal do Pará
UHE Belo Monte – Usina Hidrelétrica Belo Monte
VGX – Volta Grande do Xingu

LISTA DE ABREVIATURAS

art. – artigo

arts. – artigos

cap. – capítulo

ha – hectares

km – Quilômetros

n. – número

ns. – números

p. – página

v. – volume

§ - parágrafo

§§ - parágrafos

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	6
LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE SIGLAS	8
LISTA DE ABREVIATURAS.....	10
1 APRESENTAÇÃO GERAL DO TRABALHO.....	13
1.1 Direito Humano ao Desenvolvimento de todos os povos.....	13
1.2 Política de desenvolvimento da Amazônia brasileira: para que(m)?.....	18
1.3 Pesquisa de participação das populações atingidas no Projeto Volta Grande: processo de escolha do caso e objetivos.....	20
1.4 Processo de realização da pesquisa de estudo de caso do Projeto Volta Grande: metodologia	23
2 PARTICIPAÇÃO DAS POPULAÇÕES ANTINGIDAS POR EMPREENDIMENTOS ECÔNICOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	28
2.1 O modelo de (des)envolvimento para Amazônia e participação de seus povos: políticas públicas (des)coloniais.....	28
2.2 Do direito posto ao direito construído nas ruas, nos rios, nas florestas: processo participativo e conceito de atingido	35
2.3 Audiência Pública enquanto mecanismo de participação pública das populações atingidas nos processos de tomada de decisões ambientais.....	46
2.4 Direito Humano à consulta livre, prévia e informada.....	56
3 PARTICIPAÇÃO DAS POPULAÇÕES ANTINGIDAS NO PROJETO MINERÁRIO VOLTA GRANDE.....	67
3.1 O Projeto Volta Grande e as Populações Atingidas.....	67
3.2 Participação das Populações Atingidas no Licenciamento Ambiental.....	86
3.2.1 Audiências Públicas	87
3.2.2 Consulta Livre, Prévia e Informada	99
3.2.3 Outras formas de participação: oficinas participativas e manifestação por documentos.....	113
4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	128
4.1 Diagnóstico da Participação das Populações Atingidas pelo Projeto Volta Grande	128
4.1.1 Audiências públicas.....	129
4.1.2 Consulta prévia, livre e informada	134

4.2 Proposta de atuação para a Defensoria Pública na promoção do direito à participação das populações atingidas no licenciamento ambiental.....	139
4.3 Avaliação do cumprimento dos objetivos da pesquisa.....	151
REFERÊNCIAS	152
APÊNDICE A – Matriz de avaliação de audiência pública	160
APÊNDICE B – Matriz de avaliação de consulta livre, prévia e informada	161
APÊNDICE C – Aplicação da matriz de avaliação de audiência pública ao PVG.....	162
APÊNDICE D – Aplicação da matriz de avaliação de consulta livre, prévia e informada à consulta do povo Juruna da TI Paquiçamba sobre o PVG	164

1 APRESENTAÇÃO GERAL DO TRABALHO

1.1 Direito Humano ao Desenvolvimento de todos os povos

O desenvolvimento hegemônico imposto pelo sistema capitalista, pautado no crescimento econômico, não reflete a realidade de todas as sociedades e as estratégias de governança para alcançar esse desenvolvimento não são exequíveis por todos os Estados (Ravena *et al.*, 2018). Por isso, o desenvolvimento da sociedade precisa ser criado pela própria sociedade a partir dos modos de vida, de pensar e de fazer dos povos que nela habitam e as estratégias de governança para esse desenvolvimento devem ser adequadas a eles e executável pelo Estado.

Com intuito de pensar em mecanismos de participação social nas políticas de desenvolvimento e estratégias a serem adotadas pelo Estado, a pesquisa parte do marco jurídico normativo internacional que consagra o direito humano ao desenvolvimento, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, Resolução n. 41/128 de 1986 da Organização das Nações Unidas (ONU, 1986), para alcançar a participação efetiva de todos os povos da Amazônia nas decisões administrativas sobre políticas públicas a serem adotadas pelo Estado brasileiro para o desenvolvimento da Amazônia. O artigo 1º da referida Resolução conceitua o direito humano ao desenvolvimento:

Artigo 1.º

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar.
2. O direito humano ao desenvolvimento implica também a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, o qual inclui, sem prejuízo das disposições pertinentes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício do seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais. (ONU, 1986).

Segundo esse dispositivo, desenvolvimento é direito subjetivo inerente à condição humana que garante a participação e gozo de todos os seres humanos, de forma democrática, nas concepções econômica, social, cultural e política de desenvolvimento, também abrange a perspectiva de desenvolvimento dos diversos povos, na medida que estabelece a plena realização do direito dos povos de se autodeterminarem, o que inclui o exercício do direito à soberania plena sobre todas as riquezas e recursos naturais. Portanto, o direito humano ao

desenvolvimento garante o direito de todos os seres humanos e de todos os povos de participar, contribuir e gozar de todas as concepções de desenvolvimento.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, incorporado na ordem jurídica interna pelo Decreto n. 592/1992 (Brasil, 1992), também consagra o direito humano ao desenvolvimento dos povos de acordo com sua autodeterminação, já que prevê no artigo 1º que todos os povos têm direito à autodeterminação e, em virtude disso, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. E ainda estabelece que “em caso algum, poderá um povo ser privado de seus meios de subsistência” (Brasil, 1992).

Além de consagrar o direito humano ao desenvolvimento dos povos de acordo com sua autodeterminação, tanto a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986) quanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Brasil, 1992) estipulam obrigações dos Estados Partes de promover o exercício do direito humano ao desenvolvimento, respeitar e eliminar recusas de reconhecimento desse direito humano de acordo com à autodeterminação.

No cenário regional, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), incorporada na ordem jurídica interna pelo Decreto n. 30.544/1952 (Brasil, 1952), ao estabelecer o direito humano ao desenvolvimento integral, no artigo 30, também consagra a participação democrática, no artigo 33, reformado pelo Protocolo de Washington, que foi incorporado no Brasil pelo Decreto n. 2.760/1989 (Brasil, 1952), o qual prevê “a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento”.

Nesse tratado internacional, o termo “povos” abrange todas as pessoas humanas que compõem os Estados signatários da Carta da OEA, pois o tratado inicia dispondo que os Estados representados na Nona Conferência Internacional Americana assinam a Carta “em nome dos seus povos” (Brasil, 1952), isto é, em nome da população que cada Estado representa, e, após, a Carta passa a dispor sobre os seus direitos humanos. Ao passo que o termo “povos” na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada na ordem jurídica brasileira pelo Decreto n. 10.088/2019, limita-se aos povos indígenas, tribais e assemelhados a tribais¹, conforme prevê o artigo 3º, inciso I (Brasil, 2019).

¹ Na legislação interna brasileira, são denominados de povos e comunidades tradicionais pela Política Nacional de Proteção aos Povos e Comunidades Tradicionais instituída pelo Decreto n. 6.040/2007, que conceitua “Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Brasil, 2007).

Nessa perspectiva, a Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), também garante aos povos indígenas e tribais, no artigo 7º, o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural.

Esse mesmo dispositivo garante a participação democrática desses povos na formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento da população em geral que os afetem, bem como a participação e cooperação desses povos nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram para a melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos.

O artigo 7º da Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), ainda, estipula obrigação dos Estados-Partes de efetuar estudos junto aos povos indígenas e tribais para avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento possam ter sobre esses povos e os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades. Também estipula a obrigação dos Estados-partes de adotar medidas em cooperação com esses povos para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

A pesquisa também adota a concepção decolonial² de Mignolo (2017), de que todas as sociedades podem optar por desprender-se da matriz colonial de poder, que impõe a modernidade e o desenvolvimento capitalista como única alternativa, e desenvolver seus próprios saberes, conhecimentos, forma de organização social, econômica e política, em busca de vida plena e harmônica, por meio da desobediência epistêmica (Mignolo, 2007), de forma a romper com o único conhecimento imposto e considerado válido pelos Estados do Norte. Ainda, se vale da perspectiva de “envolvimento ambiental” proposta por Vieira e Souza (2017), em que há comprometimento com a preservação ambiental e com a garantia de condições para

² Para Mignolo (2007) a opção decolonial sem o “s” é um novo modelo de saber, pensar e fazer, e para alcançá-lo é necessário desprender-se da matriz colonial de poder, por meio da desobediência epistêmica e da descolonização do pensamento. Nesse mesmo sentido, Quijano (2005) propõe a descolonização a partir de uma construção epistemológica assentada na participação da população. Ainda, Ballestrin (2013, p. 105) apresenta o “giro decolonial” enquanto “movimento de resistência teórico e prático, político e epistemológico, à lógica da modernidade e colonialidade”, em que somente é possível atingir a opção decolonial quando romper com a colonialidade, em que a descolonização é um percurso de libertação. Por isso, a pesquisa utiliza o termo decolonial, sem o “s”, para tratar do modelo de saber, pensar e fazer construído a partir da participação popular, concebendo que já ocorreu o “giro decolonial”, bem como utiliza os termos descolonial, descolonização, com o “s”, para tratar de medidas descolonizadoras, como caminho a ser seguido para a descolonização.

que o próprio povo, de maneira autônoma e não por agentes externos, crie um novo paradigma de sustentabilidade, que passa por subsistência, conservação ambiental e justiça social.

Assim, o direito humano ao desenvolvimento garante a todos os povos o direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural de acordo com suas cosmovisões, isto é, conforme seus modos de vida, crenças, valores e organização social. Nesse sentido, os Estados possuem obrigação de promover o desenvolvimento dos povos de acordo com as cosmovisões deles, bem como de respeitar o processo de desenvolvimento desses povos ao promover o desenvolvimento da população em geral que venham interferir no modo de vida desses povos.

A partir desses referenciais, a pesquisa se propõe a analisar como se dá a participação da população, que irá sofrer mudanças nos seus modos de vida, de pensar e de fazer, pressão em seus territórios e os impactos sociais, ambientais e fundiários, com a política de desenvolvimento adotada.

A categoria população atingida utilizada é a proposta por Vainer (2008), que abrange todas as pessoas que possam vir a ter efeitos perversos sobre seus meios e modos de vida decorrentes do conjunto de processos econômicos e sociais deflagrados pelo empreendimento, sem qualquer delimitação a priori de circunscrição territorial de áreas afetadas ou de influência. A definição da população atingida pelo empreendimento cabe aos estudos a partir do diálogo com a população interessada com identificação dos impactos daqueles que serão negativamente atingidos (Vainer, 2008).

O conceito de população atingida de Vainer (2008) não é fechado e nem prevê requisitos às categorias para definir a população atingida, mas é aberto, abrangente e inclusivo de forma compreender todos os grupos e pessoas que possam vir a sofrer impactos negativos do empreendimento partindo da perspectiva dos próprios grupos ou pessoas, pois reconhece que o empreendimento deflagra processo econômico, político, cultural e ambiental, que ocasionam mudanças sociais.

Por isso, a pesquisa refuta o conceito de população atingida a partir da delimitação das áreas diretamente afetadas, de influência direta e indireta, previstas no Estado de Impacto Ambiental, conforme prevê a Resolução n. 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e busca utilizar o conceito de Vainer (2008) com a perspectiva descolonização proposta por Quijano (2005), que pressupõe uma construção epistemológica assentada na participação da população que irá sofrer mudanças nos seus modos de vida, de pensar e de fazer, pressão em seus territórios e os impactos sociais, ambientais e fundiários.

A Lei n. 14.755, de dezembro de 2023, que Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), é marco normativo utilizado pela pesquisa, pois

prevê, no artigo 2^o³, quem compreende a População Atingida Barragem (PAB) e garante a essa população participação informada e negociação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) (Brasil, 2023).

A pesquisa se restringe a política de desenvolvimento de instalação de empreendimentos econômicos que geram impactos ambientais, previstos no artigo 2^o da Resolução n. 01/86 do CONAMA, e a participação da população atingida no licenciamento ambiental, por meio de: consulta livre, previa e informada dos povos e comunidades tradicionais, conforme previsto na Convenção n. 169 da OIT; audiência pública, nos termos das Resoluções n. 01/86, n. 09/87 e n. 237/1997, todas do CONAMA; ou outra forma de participação promovida no licenciamento ambiental como reuniões e oficinas.

A pesquisa utiliza o conceito antropológico de território (Little, 2018) que abrange, além do espaço geográfico, elementos sociais, simbólicos, rituais, ambientais dos povos e comunidades tradicionais de acordo com a individualidade de cada povo, modo de vida, crenças e costumes, e rompe com a dicotomia clássica de terra pública e terra privada, oriunda da mesma razão institucional de controle do poder e do capital. Esse conceito abrange também formas de ocupações territoriais que sofreram exclusão histórica das políticas públicas destinadas ao reconhecimento das terras que ocupam, como trabalhares/as rurais em regime de economia familiar de subsistência, ribeirinhos, pescadores e extrativistas.

Também utiliza a concepção geográfica de território, desterritorialização e reterritorialização de Haesbaert (2016), na qual o território se forma a partir de relações de poder contraídas em um espaço, que estão em processo contínuo de mudança ocasionada pelo conjunto de relações sociais, políticas, econômicas e culturais vividas pela sociedade e seus povos, ao longo do tempo, em busca constante de recursos atingir a maior autonomia possível. Esse processo de territorialidade pode resultar em desterritorialização de povos e indivíduos, diante de relações de poder desigual, que é seguida de reterritorialização, ainda que sem a manutenção da qualidade de vida, mas com preservação de alguns elementos simbólicos,

³ Art. 2^o Para os efeitos desta Lei, entendem-se por Populações Atingidas por Barragens (PAB) todos aqueles sujeitos a 1 (um) ou mais dos seguintes impactos provocados pela construção, operação, desativação ou rompimento de barragens: I - perda da propriedade ou da posse de imóvel; II - desvalorização de imóveis em decorrência de sua localização próxima ou a jusante dessas estruturas; III - perda da capacidade produtiva das terras e de elementos naturais da paisagem geradores de renda, direta ou indiretamente, e da parte remanescente de imóvel parcialmente atingido, que afete a renda, a subsistência ou o modo de vida de populações; IV - perda do produto ou de áreas de exercício da atividade pesqueira ou de manejo de recursos naturais; V - interrupção prolongada ou alteração da qualidade da água que prejudique o abastecimento; VI - perda de fontes de renda e trabalho; VII - mudança de hábitos de populações, bem como perda ou redução de suas atividades econômicas e sujeição a efeitos sociais, culturais e psicológicos negativos devidos à remoção ou à evacuação em situações de emergência; VIII - alteração no modo de vida de populações indígenas e comunidades tradicionais; IX - interrupção de acesso a áreas urbanas e comunidades rurais; X - (VETADO). (Brasil, 2023).

sociais, culturais, religiosos do território anterior, pois o território é necessário ao desenvolvimento das faculdades dos indivíduos e povos.

1.2 Política de desenvolvimento da Amazônia brasileira: para que(m)?

Os povos que habitam a Amazônia brasileira vêm sofrendo mudanças nos seus modos de vida, de pensar, fazer, pressão em seus territórios e os impactos sociais, ambientais e fundiários, em razão das políticas de desenvolvimento e de ocupação territorial adotadas para a Amazônia.

O Estado brasileiro implementou política de abertura do mercado financeiro para investidores internacionais e multinacionais, que passaram a investir capital externo no agronegócio, com monocultura de grãos e pecuária, em projetos de infraestrutura, com construção de hidroelétrica, termoeletrica, hidrovias, e na exploração de potenciais hídricos e minerários. Com isso, as disputas territoriais para permanência na terra e acesso a rios e florestas pela população da Amazônia, ganha novos e complexos caminhos.

Nesse processo de desenvolvimento capitalista e desterritorialização, a população se organiza para defesa de direitos humanos e proteção de seus modos de vida, de pensar, de fazer e de seus territórios frente às grandes empresas internacionais com poder econômico multinacional. Isso porque, como ensina Casara (2017), o Estado brasileiro, enquanto Estado neoliberal pós-democrático, deixou o papel constitucional de Estado Democrático de Direito destinado a promover a justiça social e passou a gerir as camadas sociais de “indesejáveis”, de forma a flexibilizar normas nacionais, convencionais e constitucionais de proteção socioambiental com justificativa de desenvolvimento da Amazônia, o que resulta em violações de direitos humanos dos povos que nela habitam.

Na Amazônia brasileira está o Estado do Pará, com grande extensão territorial, clima tropical úmido e abundante em recursos naturais, também é visto como território apropriado para a pecuária extensiva, monoculturas de grãos e extração de manganês, cobre, bauxita, ouro, níquel, estanho (SIMINERAL, 2023). Os grandes e extensos rios do Estado que desaguam no Oceano Atlântico são vistos como potencial de navegação para escoar a produção agropecuária e minerária, bem com a instalação de rede de portos e hidroelétricas.

Ocorre que esse projeto de desenvolvimento econômico para a Amazônia paraense não foi criado para os povos que nela vivem e nem a partir da lógica de organização social desses povos, pois os povos e comunidades tradicionais que vivem na Amazônia possuem organização

social diferente da lógica capitalista. Para esses povos e comunidades, as terras, os rios e as florestas possuem valor de uso e são indispensáveis para a reprodução e manutenção do modo de vida, existência da comunidade, expressão cultural e trabalho comunitário, portanto, não possuem valor de mercadoria e nem finalidade de lucro (Hébette, 2004).

Essas políticas de desenvolvimento econômico vêm sendo adotadas ainda sob o argumento do colonizador de que as terras são pouco habitadas e há muitos recursos naturais inexplorados, por isso, devem ser destinadas a expansão das fronteiras e ao desenvolvimento e modernização nacional e internacional (Castro, 2010).

O Projeto de mineração de ouro à céu aberto Volta Grande (PVG) é exemplo dessa política de desenvolvimento econômico internacional com exploração de recursos naturais na Amazônia paraense. O Projeto está situado no município de Senador José Porfírio, Sudoeste do Estado do Pará, na mesma área de impacto da Usina Hidrelétrica Belo Monte (UHE Belo Monte), no chamado Trecho de Vazão Reduzida (TVR) da usina, na região conhecida como Volta Grande do Xingu (VGX), que é onde o rio Xingu faz uma curva de cem quilômetros e abriga vasta diversidade biológica, fauna, flora e ictiofauna e é habitada por povos indígenas, comunidades ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais.

Não obstante a existência dos impactos de UHE Belo Monte e a situação de vulnerabilidade que foram colocados os povos indígenas e comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu, tais impactos poderão ser agravados, em razão da iminência de instalação do Projeto Minerário Volta Grande, licenciado pelo Estado do Pará, na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, sob os ns. 2012/5028 (Pará, 2012) e 2015/5340 (Pará, 2015), a requerimento da empresa Belo Sun Mineração Ltda., que é uma subsidiária brasileira da *Belo Sun Mining Corporation* pertencente ao grupo *Forbes & Manhattan Inc.*, um banco mercantil de capital privado que desenvolve projeto de mineração em todo o mundo.

Diante desse cenário, de um lado estão os projetos de empreendimentos econômico adotados como política de desenvolvimento para a Amazônia paraense e de outro lado estão os povos e comunidades tradicionais da Amazônia, que vêm sofrendo os impactos socioambientais desses projetos, desterritorialização e mudanças compulsória nos seus modos de vida, de pensar e fazer, o problema da pesquisa consiste no seguinte questionamento:

Com a adoção dessas políticas de desenvolvimento pelo Estado do Pará, de que modo ocorre a participação das populações atingidas por empreendimentos econômicos no licenciamento ambiental?

1.3 Pesquisa de participação das populações atingidas no Projeto Volta Grande: processo de escolha do caso e objetivos

A pesquisa se propõe a estudar como se deu a participação das populações atingidas pelo Projeto minerário Volta Grande da Belo Sun Mineração Ltda., no licenciamento ambiental, por meio da verificação de como (não) se deu a materialização e as disputas de alguns institutos, como a consulta livre, prévia e informada, audiência pública ou por outra forma de participação, como reuniões e oficinas.

Esse projeto foi escolhido, pois, além de atingir as populações que habitam a Amazônia paraense em sua diversidade, como povos indígenas, comunidades ribeirinhas, extrativistas, pescadores artesanais, agricultores familiares, tem o adicional de que a legalidade do licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande é questionada judicialmente pela Defensoria Pública do Estado do Pará, Defensoria Pública da União, Ministério Público do Estado do Pará e Ministério Público Federal, em oito ações civis públicas⁴ em trâmite nas Justiças Estadual e Federal de Altamira. Destas oito ações, quatro foram propostas pela Defensoria Pública Agrária de Altamira⁵, que atua desde 2012 em defesa dos direitos humanos das populações atingidas, dentre eles o direito à participação.

A proposta da pesquisa surgiu a partir da minha atuação funcional na Defensoria Agrária de Altamira, desde fevereiro de 2021, nas ações civis públicas do Projeto Volta Grande, ao perceber a insuficiência do Poder Judiciário brasileiro em solucionar conflitos socioambientais envolvendo população atingida, em maioria povos originários e tradicionais, e grandes empresas internacionais, por meio de decisão judicial sobre projetos econômicos com interesse político do Estado, em razão da política de desenvolvimento econômico adotada para a Amazônia. Isso representa o fenômeno que Reffestin (1993) denomina de triunfo do poder, em que o poder, por meio de processos desiguais de forças e recursos, exerce controle e dominação sobre os homens e as coisas para constituir o território. No caso, os poderes judicial, político e econômico sobre a população atingida.

Nesse sentido, como a Defensoria Pública é expressão e instrumento do regime democrático e instituição responsável pela promoção dos direitos humanos e defesa de pessoas

⁴ As seguintes ações civis públicas foram propostas na Justiça Estadual: 0005149-44.2013.814.0005, 0001062-06.2017.8.14.0005, 0002624-17.2019.8.14.0058 e 0801861-11.2020.8.14.0005. E as seguintes ações civis públicas estão em trâmite na Justiça Federal: 0000242-26.2017.4.01.3903, 0001813-37.2014.4.01.3903, 0002505-70.2013.4.01.3903 e 1001161-22.2022.4.01.3903.

⁵ Uma dessas quatro ações, a ação civil pública n. 1001161-22.2022.4.01.3903, foi ajuizada no dia 26.04.2022 pela Defensoria Pública da União em conjunto com a Defensoria Pública do Estado do Pará, na Justiça Federal.

em estado de vulnerabilidade social (Brasil, 1988, Constituição Federal, art. 134)⁶, a pesquisa se propõe analisar como se dá a participação da população atingida no licenciamento ambiental e propor formas de atuação para a Defensoria, preferencialmente extrajudicial e antecedente a concessão de licenças ambientais, para promover a participação da população paraense atingida por empreendimento econômicos na formação das decisões do licenciamento ambiental, como sugere Ravena *et al.* (2018), concebendo-as por medidas de políticas públicas descoloniais⁷ de desenvolvimento, para evitar a judicialização e efetivar instrumentos de participação.

A pesquisa é relevante, pois não há sistema de avaliação das formas de participação popular no licenciamento ambiental, não há legislação estadual e nem federal regulamentadora da consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais, e não há norma interna na Defensoria Pública do Estado do Pará de atuação específica em licenciamento ambiental. A inexistência desses instrumentos foi aferida a partir de pesquisas realizadas no sítio eletrônico do Estado do Pará e nos bancos de legislação dos sítios eletrônicos da Assembleia Legislativa e da Defensoria Pública do Estado do Pará.

Nos dias 25 e 26 de março de 2024, a Defensoria Pública do Estado do Pará vai lançar, o Protocolo de Atendimento Sustentável aos Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (Alamar *et al.*, 2024) que destina um capítulo a atuação da Defensoria na garantia do direito à consulta prévia, que se aplica no processo administrativo de licenciamento ambiental, e prevê que:

Nos licenciamentos ambientais estaduais e municipais atuará de ofício na proteção dos territórios tradicionais e dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Nos federais, atuará nas compensações e mitigações socioambientais, exigindo seu cumprimento do empreendedor, desde que não envolvam entes públicos federais, salvo exceções (Alamar *et al.*, 2024, p.8).

Esse trabalho iria contribuir com a aplicação do referido Protocolo de atuação institucional com detalhamento da atuação da Defensoria nos processos de licenciamento ambiental para promover a participação das populações atingidas, por meio da consulta prévia

⁶ “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal” (Brasil, 1988, Constituição Federal).

⁷ O termo descoloniais com o “s” é usado no sentido de que são medidas de descolonização do saber, pensar e fazer como caminho a ser seguido para o desprendimento da matriz colonial de poder, como explicado na nota de rodapé 2.

dos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, de que trata o Protocolo, e de audiência pública.

Além da relevância profissional, o projeto também possui relevância acadêmica, pois no âmbito jurídico-positivo é garantida a consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais impactados por empreendimentos econômicos por meio da Convenção n. 169 da OIT⁸, mas, no Estado do Pará, para que seja garantido esse direito, é necessário propor ação judicial em razão da ausência de norma regulamentadora estadual e das barreiras para efetivar a aplicação imediata da Convenção pelo Estado.

Em relação a população em geral atingida por empreendimentos econômicos, seus direitos territoriais e modos de desenvolvimento são violados ao longo da história sem que seja garantido o direito de participação efetiva na formação das decisões no processo de licenciamento ambiental. Por isso, a pesquisa busca suprir essa lacuna com construções teóricas multidisciplinares de processo de deliberação e participação popular, que resultam em propostas de participação popular na formação de decisão administrativa de adoção de políticas públicas de desenvolvimento como forma de expressão do Estado Democrático de Direito.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar como se deu a participação das populações atingidas pelo Projeto minerário Volta Grande, na formação das decisões administrativas do licenciamento ambiental.

Já os objetivos específicos consistem em:

- Analisar como ocorreu participação das populações atingidas pelo Projeto Volta Grande, por meio da audiência pública, da consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e comunidade tradicionais outras formas de participação que ocorreram no licenciamento ambiental, como reuniões e oficinas.
- Identificar se as audiências públicas e as consultas realizadas se deram de acordo com o direito previsto na legislação nacional e tratados internacionais que o Brasil é signatário. Bem como se as formas de participação no licenciamento ambiental da população atingida pelo Projeto Volta Grande foram capazes de influenciar na formação da decisão administrativa.
- Identificar indicadores de avaliação de consulta livre, prévia e informada e de audiência pública, a partir de parâmetros extraídos das referências bibliográficas

⁸ Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, retificada pelo Brasil e incorporada ao ordenamento jurídico interno pelo Decreto n. 5.051/2004, revogado com o texto mantido pelo Decreto n. 10.088/2019.

estudadas, e criar matriz de avaliação com os indicadores desses dois mecanismos de participação social em processos de tomada de decisão.

- Analisar formas de atuação da Defensoria Pública para promover a participação da população atingida por empreendimento econômico em processo de licenciamento ambiental.

1.4 Processo de realização da pesquisa de estudo de caso do Projeto Volta Grande: metodologia

Trata-se de pesquisa-intervenção no mestrado profissional, em que os estudos são voltados para a prática profissional dos mestrandos e isso contribui para o desenvolvimento da pesquisa relacionada a atuação funcional e, muitas vezes, desenvolvida no local de trabalho (Costa; Ghisleni, 2021). Isso porque a presente pesquisa é voltada diretamente para a minha prática profissional enquanto Defensora Pública atuante em questões agroambientais e foi desenvolvida durante minha atuação funcional no caso do Projeto Volta Grande com o objetivo de contribuir com a atuação das Defensorias Pública Agrárias.

A metodologia de pesquisa utilizada é o estudo de caso, que procura compreender as diversas dimensões de fenômenos individuais, organizacionais, sociais ou políticos. Almeida (2016, p. 60) define a técnica de estudo de caso “como um procedimento metodológico com pretensões holísticas, na medida em que procura compreender diversas dimensões de um fenômeno ou evento social”. Segundo Yin (2001), essa metodologia é uma estratégia perfeita quando o problema de pesquisa apresenta questões do tipo “como” ou “porque” e o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos e o fenômeno estudado é inserido da vida real.

Nessa perspectiva, a pesquisa realiza estudo de caso do Projeto de mineração de ouro Volta Grande da Belo Sun Mineração Ltda., licenciado no Estado do Pará, na Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade, para compreender como se deu a participação das populações atingidas pelo empreendimento minerário na formação das decisões administrativas do processo de licenciamento ambiental, em múltiplas dimensões: na diversidade das populações atingidas, por meio de várias formas de participação, e a partir da atuações de órgãos públicos e organizações não governamentais.

O estudo de caso passa pela fase de coleta de evidência (ou dados) e análise das evidências (ou dados) (Yin, 2001). Na fase de coleta de dados, utiliza-se o método de pesquisa documental, em que os dados do caso são extraídos de documentos públicos para que haja confiabilidade na origem e autenticidade dos documentos (Reginato, 2017). Também é

realizada coleta de dados de processos judiciais, que é a vertente da pesquisa documental, que permite ver os conflitos de interesses existentes na sociedade e compreender a visão de cada autor ou instituição autora dos documentos dos processos judiciais (Silva, 2017).

No estudo de caso do Projeto Volta Grande, foram coletados dados nos documentos existentes nos processos de licenciamento ambiental em tramite na SEMAS, sob o n. 2012/5028⁹ e 2015/5340¹⁰, sendo que o processo que do ano de 2012 foi utilizada cópia do próprio endereço eletrônico na SEMAS, ao passo que o processo do ano de 2015 foi utilizada cópia extraída do procedimento administrativo n. P.48.461.557/2017 da Defensoria Pública do Estado do Pará. Também foram coletados dados dos documentos existentes nos procedimentos administrativos da Defensoria Pública do Estado do Pará ns. P.48.169.538/2013, P.48.461.557/2017, P.48.438.730/2018 e P.48.572.658/2020, os quais são públicos por se tratar de procedimentos coletivos com demandas já judicializadas, que tive acesso em decorrência da minha atuação funcional na Defensoria Pública Agrária de Altamira. Bem como foram coletados dados de documentos extraídos das ações civil públicas ns. 0005149-44.2013.8.14.0005, 0001062-06.2017.814.0005, 0801861-11.2020.8.14.0005 0002505-70.2013.4.01.3903, 0000242-26.2017.4.01.3903, 1001161-22.2022.4.01.3903, que também são públicos e tive acesso em razão da minha atuação funcional.

A coleta de dados se deu apenas nos documentos que tratam de participação das populações atingidas, pois o objeto da pesquisa é aferir como ocorreu a participação das populações atingidas pelo Projeto minerário no processo de licenciamento ambiental, bem como a forma que ocorreu a consulta livre, prévia e informada, a audiência pública ou outra forma de participação, para que, a partir dessa pesquisa documental, concluir se a população atingida pelo empreendimento econômico pode influir na formação das decisões do licenciamento ambiental. A organização dos dados ocorreu de acordo com as categorias: consulta livre, prévia e informada; audiência pública; e outras formas de participação.

Essa pesquisa empírica do direito, além de analisar o fenômeno jurídico observa “a efetividade da lei, a eficácia das instituições e a garantia de respeito aos direitos de todos os cidadãos” (Igreja, 2017, p. 14), por isso, também é realizada pesquisa bibliográfica para

⁹ Disponível para consulta pública a íntegra do processo no Sistema de Monitoramento de Licenciamento Ambiental (SIMLAM) da SEMAS, usando como parâmetro de busca o número do licenciamento. Disponível em: <http://monitoramento.semas.pa.gov.br/simlam/index.htm>. Acesso em: 14 out. 2023.

¹⁰ Está disponível para acesso ao andamento processual e alguns documentos no SIMLAM da SEMAS, através do sítio eletrônico <http://monitoramento.semas.pa.gov.br/simlam/index.htm>, usando como parâmetro de busca o número do licenciamento, mas não está disponível a íntegra do processo. Para a pesquisa foram usadas cópia do processo de licenciamento ambiental n. 2015/000005340, no procedimento administrativo da Defensoria Pública n. P.48.461.557/2017.

aplicação na fase de análise das evidências, em que os dados coletados são interpretados a partir da orientação teórica e são apresentadas proposições teóricas sobre as relações do caso para responder as indagações do problema de pesquisa “como” e “por que” (Yin, 2001).

No estudo de caso do PVG, a pesquisa bibliográfica foi realizada sobre os mecanismos de participação da população atingida por empreendimento econômico nas tomadas de decisão no processo de licenciamento ambiental, com enfoque no direito à consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais previsto na legislação nacional e tratados internacionais que o Brasil é signatário, no direito à participação por meio da audiência pública e de outras formas de participação.

Essa pesquisa bibliográfica possui o objetivo de aferir as possibilidades de participação da população que serão atingidas por empreendimentos econômicos, na formação das decisões do licenciamento ambiental, ainda que não sejam considerados povos e comunidades tradicionais, em razão de estarem inseridos no mesmo contexto socioambiental, por meio de outros mecanismos de participação nas tomadas de decisão administrativa de adoção de políticas públicas de desenvolvimento, como forma de expressão do Estado Democrático de Direito.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com os seguintes parâmetros de busca: povos e comunidades tradicionais; direito à autodeterminação; direito à consulta livre, prévia e informada; participação da população e da sociedade no licenciamento ambiental; participação popular em políticas públicas. O resultado da pesquisa foi organizado em direito à consulta dos povos e comunidades tradicionais e direito à participação da população atingida; e de acordo com as categorias consulta prévia, audiência pública e outras formas de participação.

Na fase de análise das evidências do estudo de caso, quando os dados coletados foram analisados a partir das referências bibliográficas, utilizou-se o método de análise adequação ao padrão, em que se compara o padrão empírico com a base prognóstica ou com previsões alternativas e, a partir da colidência de padrões, os resultados apresentam interferências causais ao problema da pesquisa (YIN, 2001).

No caso estudado, a pesquisa bibliográfica indica os parâmetros de participação da população atingida por meio da audiência pública e da consulta prévia, livre e informada, na formação das decisões do licenciamento ambiental, como devem ocorrer, qual órgão é responsável por realizar, em qual fase do procedimento deve ocorrer, como o resultado da participação contribui na tomada de decisões do processo de licenciamento ambiental, dentre outros.

A partir desses parâmetros foi identificado indicadores de audiência pública e de

consulta prévia, livre e informada e, com eles, foi criada uma matriz de avaliação de audiência pública e outra matriz de avaliação de consulta prévia, cada uma com 36 indicadores de (des)conformidade de quatro naturezas distintas e, em cada natureza, três dimensões diferentes, que a partir da aplicação numérica de 1 para conforme (ou sim), 0 para desconforme (não) e 0,5 para conformidade parcial (mediado) (Cardoso, 2018), com aplicação dessas matrizes ao caso estudado foi possível extrair análise quantitativa e qualitativa de adequação ao padrão.

Para análise dos dados também foi utilizado o método construção da explanação, com descrição narrativa do caso, interpretação do fenômeno estudado, no caso, audiência pública, consulta prévia e outras formas de participação do processo de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande, e proposições teóricas significativas para as Defensorias Públicas Agrárias promoverem a participação das populações atingidas por empreendimento econômico nas tomadas de decisões no licenciamento ambiental (Yin, 2001).

Os dados documentais foram analisados para aferir se houve a consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais e a participação da população atingida em geral no caso estudado, em caso positivo, como ocorreu, de que modo os agentes sociais participaram, qual órgão que realizou, em que fase do licenciamento ambiental se deu, se foi capaz de contribuir nas tomadas de decisões do licenciamento, para aplicação nas matrizes de avaliação.

Com isso, foi possível avaliar como se deu a participação das populações atingidas no licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande e se foi capaz de contribuir nas tomadas de decisões do licenciamento, bem como detectar as falhas e propor formas de atuação das Defensorias Públicas Agrárias do Pará para promover a participação das populações atingidas por empreendimentos econômicos nas tomadas de decisões no licenciamento ambiental.

A partir desse estudo de caso, o produto da pesquisa é o relatório diagnóstico propositivo, nos termos do artigo 3º, II da Resolução n. 1/2021 do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA, 2021). Além de artigo científico publicado em revista qualificada, conforme prevê a referida Resolução (PPGDDA, 2021).

A parte diagnóstica do relatório possui o objetivo de aferir como se deu a participação da população atingida pelo Projeto minerário estudado no processo de licenciamento ambiental, bem como se influenciou nas tomadas de decisões do Estado do Pará, seja por meio de consulta, livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais, conforme prevê a Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), seja por audiência pública, nos termos das Resoluções n. 01/86, n. 09/87 e n. 237/1997 do CONAMA, ou outra forma de participação da população em geral atingida a partir de indicadores propostos.

Já a parte propositiva visa contribuir com formas de atuação das Defensorias Públicas Agrárias para promover a participação efetiva da população paraense atingida por empreendimento econômico nos processos de licenciamento ambiental, preferencialmente extrajudicial e antecedente a concessão das licenças ambientais, que serão dirigidas à Coordenação do Núcleo das Defensorias Públicas Agrárias para internalizar políticas públicas de atuação da Defensoria nessa temática.

Dessa forma, o relatório diagnóstico propositivo contribui com a qualificação da atuação das Defensorias Públicas Agrárias na promoção da participação efetiva da população paraense atingida por empreendimentos econômicos nas tomadas de decisões do licenciamento ambiental, que irão influenciar seus modos de vida, territórios que habitam e formas de desenvolvimento. O artigo científico, por sua vez, dá publicidade aos resultados do estudo de caso apresentado no relatório diagnóstico propositivo e servirá de referencial teórico para atuação das Defensorias Públicas do Brasil.

2 PARTICIPAÇÃO DAS POPULAÇÕES ANTINGIDAS POR EMPREENDIMENTOS ECÔNICOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 O modelo de (des)envolvimento para Amazônia e participação de seus povos: políticas públicas (des)coloniais

O modelo de desenvolvimento imposto para Amazônia brasileira pautado na instalação de empreendimentos econômicos fornecedores de matéria prima para o mercado internacional é motivado pelo imaginário de civilização que mobilizou a colonização europeia, pois as matrizes ideológicas do colonialismo perduram (Castro, 2010). Edna Castro (2010) destaca que a visão mitológica da América, de terra ainda a ser descoberta, que possui ouro, novos recursos da floresta e das águas e riquezas inexploradas, ainda habitam no imaginário do mundo ocidental e do poder público que adota políticas públicas de desenvolvimento para Amazônia baseadas na expansão de fronteiras, exploração de recursos naturais e vazio demográfico.

O discurso desenvolvimentista surgiu após a segunda guerra mundial, quando os Estados Unidos e os países europeus construíram o projeto hegemônico de sociedade desenvolvida, mais atrativa que o modelo de sociedade comunista, com estratégias de governança para os países atingirem o desenvolvimento (Ravena *et al.*, 2018). Contudo, os pilares da sociedade desenvolvida são oriundos do discurso civilizatório europeu à época da colonização, quando o povo europeu se autoconsiderava o detentor da civilidade, do conhecimento das leis naturais e dos valores universais e, por isso, possuíam o dever moral de desenvolver os povos que eles consideravam como bárbaros ou primitivos (Ravena *et al.*, 2018, p. 36).

O movimento iluminista contribuiu para formar a concepção de que a sociedade europeia é detentora do conhecimento, da razão e do progresso social, político e econômico. Com base nessas ideias de supremacia da sociedade europeia, branca e patriarcal, que as estruturas dos estados ocidentais modernos foram concebidas, perduram até hoje e são responsáveis por desigualdades e discriminações de origem cultural, racial, religiosa, de gênero e orientação sexual.

Esse progresso e evolução da sociedade europeia resultaram no estado moderno, que deixa a concepção de sociedade tradicional e alcança níveis elevados de industrialização, urbanização e tecnologia. No pós-segunda guerra mundial, os Estados Unidos e seus aliados europeus, que já tinham atingido níveis de modernidade mais elevados, apresentaram o projeto hegemônico de sociedade desenvolvida e estratégias de governança que os países, à época

considerados, subdesenvolvidos, descolonizados da América Latina, África e Ásia, precisavam seguir para alcançar o desenvolvimento.

Esse desenvolvimento é capitalista (Ravena *et al.*, 2018 p. 35), que, por meio do investimento em industrialização e tecnologia, tem como fim aumentar a produção de bens e serviços e acumulação de capital. Por isso, a sociedade desenvolvida não possui fim em si mesma, mas o desenvolvimento é o meio e a razão instrumental para o crescimento econômico.

O desenvolvimento capitalista é apresentado como uma consequência natural da ordem mundial do progresso e da modernização, como se fosse o desejo de todas as sociedades sair do subdesenvolvimento em direção ao desenvolvimento, da pobreza à riqueza, da periferia ao centro, do sul ao norte.

No entanto, apenas os países do norte conseguiram atingir o crescimento econômico e a prometida sociedade desenvolvida. Os países do sul, por sua vez, permaneceram nessa posição e passaram a discutir a manutenção da desigualdade entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, a desigual acumulação de capital e a exploração histórica que os países subdesenvolvidos sofreram pelos países desenvolvidos.

Na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), no âmbito das Nações Unidas, surgiu a Teoria da Dependência de Raúl Prebisch, apresentada na Conferência de Havana em 1949, que trata o desenvolvimento como um mito, pois a exploração dos países subdesenvolvidos pelo países desenvolvidos permitia a acumulação desigual de capital e a manutenção dessa desigualdade, na medida que coloca os países subdesenvolvidos na situação de dependência dos países desenvolvidos de forma a perpetuar essas relações de rico-pobre, centro-periferia, norte-sul, desenvolvido-subdesenvolvido, e impedir que os países subdesenvolvidos alcancem o desenvolvimento.

Em 1955, na Conferência de Bandung, 29 países da Ásia e da África reuniram-se com o objetivo de encontrar uma opção social que não fosse capitalista e nem socialista. Na ocasião, a opção encontrada foi a descolonização, que pressupõe desprender-se dos principais marcos das narrativas ocidentais, de forma a romper com as epistemologias da civilização ocidental hegemônica dos países do Norte, colonizadores (Mignolo, 2017).

Mignolo (2017, p. 31) apresenta a opção decolonial hoje não só como uma opção de conhecimento, acadêmica ou campo de estudo, mas uma opção de vida, de pensar e de fazer. Nessa perspectiva, todas as sociedades podem optar por desprender-se da matriz colonial de poder, que impõe a modernidade e o desenvolvimento capitalista como única alternativa, e desenvolver seus próprios saberes, conhecimentos, forma organização social, econômica e

política, em busca de vida plana e harmônica, por meio da desobediência epistêmica, de forma a romper com o único conhecimento importado e considerado válido pelos Estados do Norte.

O caminho para a opção social decolonial passa pelo processo social de desprendimento da matriz colonial de poder, desenvolvimento de pensamento fronteiroço, que são conhecimentos próprios desenvolvidos a partir do modo de vida, crença e pensamentos daquela sociedade, e desobediência epistêmica, que consiste em romper com os conhecimentos eurocêntricos impostos (Mignolo, 2017, p. 21).

Os povos originários e comunidades tradicionais da Amazônia brasileira, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, pescadores artesanais, realizaram essa opção social de caráter decolonial, seja por não terem sido colonizados pela matriz colonial de poder, como por exemplo povos indígenas isolados, seja porque as ancestralidades desses povos passaram pelo processo social de descolonização, como povos indígenas, os quilombolas, ribeirinhos, extrativistas e pescadores artesanais.

No entanto, o Brasil central adotou uma política de desenvolvimento com exploração dos recursos naturais da Amazônia, sem permitir que os povos e comunidades tradicionais da Amazônia decidissem sobre seus próprios desenvolvimentos e sobre o desenvolvimento da população em geral que interfere nos seus desenvolvimentos. Com isso, esses povos e comunidades sofreram processos de desterritorialização a cada política de desenvolvimento adotada pelo Brasil central para a Amazônia brasileira (Little, 2018).

Os empreendimentos econômicos são projetos idealizados e criados seguindo essa lógica de organização social de desenvolvimento capitalista e instalados na Amazônia. Ocorre que muitos dos povos e comunidades tradicionais que vivem na Amazônia possuem organização social diferente da lógica capitalista.

A água para esses povos possui valor de uso (beber, pescar, navegar, irrigar, lavar) e é insubstituível; a terra possui valor de vida para essas populações, pois é espaço de uso comum da coletividade para reprodução e manutenção do modo de vida (expressão cultural e religiosa, substância da caça, pesca, coleta, cultivo, reprodução da fauna e flora), abrange todos os recursos naturais e é indispensável à existência da vida da comunidade; o trabalho é uma atividade coletiva de subsistência que se reverte em favor do grupo ou da família. Ao passo que para os empreendimentos econômicos a água, a terra e todos os recursos naturais possuem valor de mercadoria e o trabalho (no sentido de mão de obra) possui valor de troca por capital (Hébette, 2004).

Essas organizações sociais distintas não se adequam no mesmo espaço, pois os empreendimentos econômicos querem comprar produtos (terra, água e recursos naturais) dos

povos e comunidades tradicionais que não possuem natureza de mercadorias, portanto, não estão à venda. Por isso, essas formas de organizações sociais distintas não cabem no mesmo espaço territorial, mas, uma vez adotado o modelo de desenvolvimento capitalista para Amazônia, os empreendimentos econômicos são instalados na Amazônia transformam radicalmente o território, a partir das relações de poder, em que, por meio de processos desiguais de forças e recursos, exercem controle e dominação sobre os homens e as coisas para constituir o território (Raffestin, 1993).

Esse processo de territorialidade resulta em desterritorialização de povos e indivíduos, diante de relações de poder desigual, em que prevalece os poderes político econômico, que é seguida de reterritorialização, ainda que sem a manutenção do mesmo modo de vida, mas com preservação de alguns elementos simbólicos, sociais, culturais, religiosos do território anterior, pois o território é indispensável ao desenvolvimento das faculdades dos indivíduos e povos (Haesbaert, 2016).

Os povos e comunidades tradicionais da Amazônia brasileira já passaram por esse processo desterritorialização e reterritorialização inúmeras vezes em suas várias gerações, em decorrência do modelo de desenvolvimento que lhe foi imposto para Amazônia, a cada projeto, instalação e operação de empreendimentos econômicos que são impostos para atender interesses econômicos e políticos internacionais do Brasil central, como destaca Jean Hébertte (2004, p. 150):

[...] esses projetos vêm de para-quedas: são jogados de fora, não em função de uma realidade social local e para atender a interesses regionais, mas sim em função de interesses alheios à região. Eles são idealizados em função dos recursos existentes na região, mas não são vistos a interesses regionais, mas sim em função de interesses alheios à região. Eles são idealizados em função de interesses alheios à região. Eles são idealizados em função de recursos existente na região, mas não com vistas às necessidades da população residente. Atendem a objetivos do capital, que nem é, basicamente, capital brasileiro. Poderão ter alguns reflexos secundários favoráveis à população mas seria muito ilusório pensar que seu impacto fosse globalmente positivo, pois não foram concebidos para tal fim. [...]

Em outros termos, trata-se de planos que têm de cima para baixo, que caem num terreno que não é preparado para eles, que foram elaborados sem a participação da coletividade e sem atenção a seus problemas.

Isso demonstra a colonialidade do poder apresentada por Aníbal Quijano (2005) operando na Amazônia brasileira, em que as relações de colonialidade nas esferas econômica e política não findaram com a destruição do colonialismo (Ballestrin, 2013, p. 99), mas perduram até hoje, desde a colonização hispânica-português nas terras amazônicas, com os mesmos pilares

de dominação e exploração étnico-racial, porém com a capacidade de atualizar o discurso pautado na modernidade (desenvolvimento/progresso) e apagar os fatos do vivido no passado.

A colonialidade do poder é uma estrutura que guarda complexas relações de controle da economia, autoridade, da natureza e dos recursos naturais, gênero e sexualidade, subjetividade e conhecimento (Ballestrin, 2013), que se esconde detrás da retórica da modernidade (o relato a salvação, progresso e felicidade) e justifica a violência da colonialidade (Mignolo, 2017, p. 13).

A partir desse despertar que surgiu debates acerca de alternativas ao desenvolvimento, possibilidades de outro desenvolvimento distinto do capitalista, com maior participação popular, respeito ao pluralismo cultural, menor destruição ambiental, de forma a romper com a lógica de produção e consumo, que a única finalidade é o crescimento econômico, em oposição ao paradigma até então hegemônico de progresso e modernização (Ravena *et. al*, 2018).

Para Ravena (2018, p. 37), nunca se alcançará um consenso sobre o conceito de desenvolvimento, por isso, sempre precisa ser contextualizado, explicado e justificado a partir do projeto de desenvolvimento da sociedade, isto é, o desenvolvimento precisa ser sociocêntrico e endógeno. Portanto, o desenvolvimento da sociedade precisa ser criado pela própria sociedade a partir os modos de vida, de pensar e de fazer dos povos que nela habitam e as estratégias de governança para esse desenvolvimento devem ser adequadas aos povos e executável pelo Estado.

A Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento da ONU (ONU, 1986, Resolução n. 41/128) consagra, no seu artigo 1º, o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento em todas as suas concepções, econômica, social, cultural e política, sendo esse direito meio indispensável a realização de todos os outros direitos humanos e liberdades fundamentais, isto é, meio indispensável a dignidade humana.

O direito humano ao desenvolvimento distingue do direito internacional do desenvolvimento, neste a ideia de desenvolvimento está associada ao crescimento econômico dos Estados no cenário internacional e nas relações de assimetria entre os Estados, ao passo que no direito humano ao desenvolvimento, a ideia de desenvolvimento consiste em direito subjetivo amplo inerente a condição humana que abrange concepções econômica, social, cultural e política (Souza Sátiro; Teixeira Marques; Paixão Silva Oliveira, 2016, p. 172). Com isso, o que se percebe é que a noção de desenvolvimento evoluiu de direito internacional do desenvolvimento para direito humano ao desenvolvimento.

O direito humano ao desenvolvimento vai ao encontro da concepção de Amartya Sen (2000) de Desenvolvimento como Liberdade, como analisaram Souza Sátiro, Teixeira Marques e Paixão Silva Oliveira (2016), pois o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades substantivas, em que o crescimento econômico, industrialização, tecnologia e aumento das rendas das pessoas é importante meio de expandir as liberdades fundamentais, sociais (acesso a serviços de educação e saúde, por exemplo) e civis (como participação e influência nas decisões políticas), mas para o desenvolvimento é indispensável remover as principais fontes de privação de liberdade “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (Sen, 2000, p. 11).

Assim, tal como o direito humano ao desenvolvimento, na concepção de desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000), o exercício das liberdades subjetivas fundamentais é o objetivo do processo de desenvolvimento, sendo o desenvolvimento meio instrumental para expansão das liberdades substantivas.

Nesse sentido, o artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986) também consagra a concepção democrática do direito humano ao desenvolvimento a partir de perspectivas de diversos povos, na medida que estabelece a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, incorporado na ordem jurídica interna pelo Decreto n. 592/1992 (Brasil, 1992), também consagra o direito humano ao desenvolvimento dos povos de acordo com sua autodeterminação, já que prevê no artigo 1º que todos os povos têm direito à autodeterminação e, em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. E ainda estabelece que “em caso algum, poderá um povo ser privado de seus meios de subsistência” (Brasil, 1992).

Além de consagrar o direito humano ao desenvolvimento dos povos de acordo com sua autodeterminação, tanto a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986) quanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Brasil, 1992) estipulam obrigações dos Estados Partes de promover o exercício do direito fundamental à autodeterminação dos povos, respeitar esse direito e eliminar recusas de reconhecimento do direito à autodeterminação.

No cenário regional, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), incorporada na ordem jurídica interna pelo Decreto n. 30.544/1952 (Brasil, 1952), ao

estabelecer o direito humano ao desenvolvimento integral, também consagra a participação democrática e a autodeterminação dos povos nas decisões a respeito do próprio desenvolvimento, ao prever, no artigo 33, que dentre os objetivos básicos do desenvolvimento integral está a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento.

Com isso, o direito humano ao desenvolvimento também abrange concepção coletiva do direito dos povos de decidirem a respeito do seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural.

Nessa perceptiva, a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) incorporada na ordem jurídica brasileira pelo Decreto n. 10.088/2019 (Brasil, 2019), que estabelece direitos humanos dos povos indígenas e tribais, prevê no artigo 7º o direito dos povos indígenas e tribais de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural.

Esse mesmo dispositivo garante a participação democrática desses povos na formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento da população em geral que os afete, bem como a participação e cooperação desses povos nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram para a melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos.

O artigo 7º da Convenção n. 169 da OIT (BRASIL, 2019, Decreto n. 10.088) estipula ainda obrigação dos Estados Partes de efetuar estudos junto aos povos indígenas e tribais com para avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento possam ter sobre esses povos e os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades. Também estipula a obrigação dos Estados partes de adotar medidas em cooperação com esses povos para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Assim, o direito humano ao desenvolvimento garante aos povos o direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural de acordo com sua cosmovisão, isto, é, conforme seus modos de vida, crenças, valores e organização social, e os Estados possuem obrigação de promover o desenvolvimento dos povos de acordo com a cosmovisão deles, bem como de respeitar o processo de desenvolvimento desses povos ao promover o desenvolvimento da população em geral que venham interferir no modo de vida desses povos.

Para isso, a acepção democrática do direito ao desenvolvimento abrange a autodeterminação dos povos e participação de seus povos na formação das decisões relativas a seu próprio desenvolvimento e o da população em geral que venha interferir no desenvolvimento dos povos.

Também na concepção de desenvolvimento como liberdade (Sen, 2000, p. 42), os povos possuem liberdade de decidir e, quando há conflito entre o modo de vida tradicional e mudanças sociais e econômicas, as pessoas diretamente envolvidas devem participar da decisão do que ser escolhido. Essa participação exige conhecimento e instrução básica, logo, negar informação e educação, por exemplo, inviabiliza a liberdade participativa (Sen, 2000, p. 44).

Vieira e Souza (2017) propõem a ruptura epistêmica com o termo desenvolvimento e apresentam o envolvimento ambiental numa perspectiva de perceber e valorizar o ambiente e construir uma relação com a natureza e seus povos pautada em ética ambiental, orientada pelo relacionamento cotidiano vivido. A opção decolonial apresentada pelos autores se assenta no novo paradigma que propicie um engajamento pensado no lugar e pelo seu próprio povo, de maneira autônoma e não por agentes externos (Vieira; Souza, 2017, p. 72). Isso porque o desenvolvimento tem por base a não inclusão, que nega as subjetividades e o pertencimento com o lugar e a própria natureza, em razão do uso pro prefixo *des*, ao passo que o envolvimento tem como fundamento a inclusão, entendimento, comprometimento (Vieira; Souza, 2017).

Apesar do direito humano ao desenvolvimento reconhecido pela ONU, na Amazônia brasileira, o cenário continua refletindo a sombra da época da colonização hispânica-portuguesa nas terras amazônicas, com instalação de empreendimentos econômicos sem a participação da população atingida.

2.2 Do direito posto ao direito construído nas ruas, nos rios, nas florestas: processo participativo e conceito de atingido

A participação da população atingida no licenciamento ambiental de empreendimentos econômicos além de ter sido incorporada no ordenamento jurídico brasileiro por meio dos tratados internacionais de direitos humanos, como visto no subcapítulo anterior, também foi prevista de forma originária na ordem jurídica interna.

A Constituição Federal, no seu artigo 231, parágrafo 3º (Brasil, 1988), impõe a participação das comunidades indígenas afetadas por empreendimentos de aproveitamento de recursos hídricos, energéticos e pesquisa e lavra de riquezas minerais em suas terras, sendo que

o parágrafo 5º do mesmo dispositivo veda qual quer remoção de indígenas de suas terras¹¹ destes, nos seguintes termos:

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. [...]

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco (Brasil, 1988, Constituição Federal).

Essa participação se dá por meio da oitiva constitucional nos casos de aproveitamento de recursos hídricos, energéticos e pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas, enquanto a consulta prévia, livre e informada deve ocorrer em decorrência de quaisquer medidas administrativas e legislativas que possam afetar povos indígenas e comunidades tradicionais (Benatti *et al.*, 2023), como previsto na Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019).

O direito à consulta prévia livre e informada dos povos indígenas também é garantido pela Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto n. 7.747/2012 (Brasil, 2012), nos termos do artigo 3º, inciso XI¹², e do artigo 4º, inciso II, alínea f¹³.

A participação dos povos e comunidades tradicionais brasileiros é garantida por meio da consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção n. 169 da OIT, que se aplica, além dos povos indígenas, aos povos tribais e aos povos assemelhados a tribais, que são os povos que possuem “[...] condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida total ou parcialmente, por seus costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais” (Brasil, 2019, Decreto n. 10.088,

¹¹ Somente é permitida a remoção de indígenas de suas terras em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após autorização do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

¹² “Art. 3º - [...] XI - garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004;” (Brasil, 2012, Decreto nº 7.747/2012).

¹³ “Art. 4º - [...] f) realizar consulta aos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem diretamente povos e terras indígenas, nos termos de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente (Brasil, 2012, Decreto nº 7.747/2012).

artigo 1º, 1. a) e garante todos os direitos previstos na Convenção, dentre eles o direito à consulta, livre prévia e informada previsto no artigo 6º¹⁴.

Já na ordem jurídica interna os povos assemelhados a tribais são denominados de povos e comunidades tradicionais pelo Decreto n. 6.040/2007 (Brasil, 2007), que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e apresenta o conceito, pelo Decreto n. 8.750/2016 (Brasil, 2016), que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e lista, de forma não exaustiva, seguimentos de Povos e Comunidades Tradicionais, e pela Lei de Biossegurança n. 13.123/2015 (Brasil, 2015) que conceitua comunidade tradicional para fins da respectiva lei. No quadro a seguir, consta as semelhanças conceituais:

Quadro 1 - Semelhanças conceituais de Povos Tribais e Comunidades Tradicionais

Convenção n. 169 da OIT - artigo 1º, 1. A	Decreto n. 6.040/2007 – artigo 3º, I	Decreto n. 8.750/2016 – artigo 4º, §2º	Lei n. 13.123/2015 – artigo 2º, IV
1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;	Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.	§ 2º Os representantes da sociedade civil, um titular e dois suplentes, serão eleitos por meio de edital público, assegurada vaga para cada um dos seguintes segmentos: I - povos indígenas; II - comunidades quilombolas; III - povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; IV - povos ciganos; V - pescadores artesanais; VI - extrativistas; VII - extrativistas costeiros e marinhos; VIII - caiçaras; IX - faxinalenses; X - benzedeiros; XI - ilhéus; XII - raizeiros; XIII - geraizeiros; XIV - caatingueiros; XV - vazanteiros; XVI -	IV - comunidade tradicional - grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição;

¹⁴ “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”.

		veredeiros; XVII - apanhadores de flores sempre vivas; XVIII - pantaneiros; XIX - morroquianos; XX - povo pomerano; XXI - catadores de mangaba; XXII - quebradeiras de coco babaçu; XXIII - retireiros do Araguaia; XXIV - comunidades de fundos e fechos de pasto; XXV - ribeirinhos; XXVI - cipozeiros; XXVII - andirobeiros; XXVIII - caboclos; e XXIX - juventude de povos e comunidades tradicionais.	
--	--	--	--

Fonte: A autora com dados extraídos das normas Brasil, 2019, Decreto n. 10.088, Art. 1º, 1, a; Brasil, 2007, Decreto n. 6.040, Art.3º, I; Brasil, 2016, Decreto n. 8.750, Art. 4º, §2º; Brasil, 2016, Lei de n. 13.123, Art. 2º, IV.

Ocorre que Assis Oliveira (2013) destaca que essa definição jurídica a partir de critérios pré-definidos buscam autorizar quem são os destinatários dos direitos coletivos específicos e também o rol de atributos e atribuições que devem (su)portar (ou serem seduzidos a adotar) para que possam permanecer incluídos na categoria jurídica que lhes permite ser sujeito de direitos, mesmo que não seja garantia de direitos, pois os interesses do poder político e econômico pode justificar a violação de direitos em prol do desenvolvimento, progresso e modernidade.

Ademais, a definição de povos e comunidades tradicionais com atributos e traços culturais pode esvaziar o conceito e prejudicar a garantia de direitos, pois a cultura está em constante mudança e os povos e comunidades tradicionais não estão imunes às influências do capitalismo e interferências do mundo globalizado (Oliveira, 2013). Por isso, Assis Oliveira (2013) propõe a utilização do método antropológico etnográfico para desconstruir concepções simbólicas do Direito, com a inclusão dos próprios destinatários do direito nos espaços de gestão de políticas públicas para melhor adequar às reivindicações coletivas.

Corrêa (2019) demonstra que a origem da noção de povos e comunidades tradicionais está ligada aos grupos sociais organizados que passaram a lutar pela proteção de seus modos de vida, pré-existentes aos projetos governamentais de desenvolvimento, e na defesa de seus territórios essenciais para suas identidades. Isso impôs a esses grupos uma politização dos seus modos de vida, que constituem elementos da identidade que se afirmam por meio da existência coletivas, através de práticas rotineiras, uso dos recursos naturais e símbolos, que passaram a

ser instrumentos de luta e resistência para serem utilizados no campo político e jurídico (Corrêa, 2019).

Com isso, os modos de vida tradicionais das comunidades passaram a gerar direitos reconhecidos pelo Estado a partir de suas lutas sociais, numa concepção de pluralismo jurídico amparado pela teoria crítica do Direito Achado na Rua, em que o direito emerge das lutas sociais da rua, no caso dos rios, florestas, águas, campos e quais quer outras territorialidades que os grupos sociais exercerem seus modos de vida e constituírem novos direitos (Corrêa, 2019). Por isso, Corrêa (2019, p. 76) propõe um conceito de povos e comunidades tradicionais definido a partir da própria comunidade, em que “cada comunidade tradicional enquanto sujeito coletivo histórico tem o direito de se auto definir como tal”.

Dessa forma, os conceitos de povos e comunidades tradicionais previstos na legislação brasileira devem ser interpretados de forma abrangente para garantir direitos a todos os povos e comunidades tradicionais que assim se autorreconhecerem e auto definirem, que também é garantido pela Convenção n. 169 da OIT (BRASIL, 2019) e pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007), nos seguintes termos:

Artigo 1º [...]

2. **A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos** aos que se aplicam as disposições da presente Convenção. (BRASIL, 2019, Decreto n. 10.088) (grifos próprios)

Artigo 3º [...]

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e **que se reconhecem como tais**, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; [...] (BRASIL, 2007, Decreto n. 6.040) (grifos próprios)

No âmbito do Estado do Pará, o Governo do Estado pretende instituir o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas (PECPLI) dos Povos e Comunidades Tradicionais, para isso, criou o Grupo de Trabalho incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais, nos termos do Decreto n. 342 (Pará, 2019).

A participação da população em geral atingida¹⁵ e interessada¹⁶ no licenciamento ambiental de empreendimento econômico se dá por audiência pública, conforme garantem as Resoluções n. 01/86, n. 09/87 e n. 237/1997, todas do Conselho Nacional do Meio Ambiente. A audiência pública possui natureza informativa, consultiva e opinativa, bem como é um instrumento de participação democrática no licenciamento ambiental, pois a ata e seus anexos servirão de base para a análise e parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto (Brasil, 1987, Resolução n. 9 do CONAMA). Porém, a conclusão da audiência pública não vincula a decisão final do processo administrativo (Sirvinkas, 2019).

Com isso, a população em geral atingida possui participação reivindicatória de direitos, no licenciamento ambiental, restrita à audiência pública e ficam sujeitas a reparação, compensação e mitigação dos danos ocasionados pelo empreendimento de acordo com a delimitação das áreas diretamente afetada, de influência direta e indireta, previstas nos Estudos de Impacto Ambiental (Brasil, 1986, Resolução n. 1 do CONAMA) pela empresa empreendedora com aprovação do órgão licenciador, e da forma estipulada pelo órgão licenciador por meio da imposição de condicionantes a empresa empreendedora.

O conceito de população atingida utilizada pelo órgão licenciador é com base na delimitação das áreas diretamente afetada, de influência direta e indireta delimitadas nos Estudos de Impactos Ambientais (EIA), em que as pessoas que vivem nas áreas diretamente afetada e de influência direta do empreendimento serão reparadas de forma individual ou coletiva a depender do dano socioambiental que vier a sofrer também previsto no EIA, ao passo que as pessoas que vivem na área de influência indireta serão reparadas pelos danos sociais ou coletivos que, por ventura, vierem a sofrer previstos no EIA (Brasil, 1986, Resolução n. 1 do CONAMA).

A utilização desse conceito de população atingida limitada às áreas diretamente afetada, de influência direta e indireta pode restringir a população de fato atingida pelo empreendimento e até as excluir das medidas compensatórias, reparatórias e mitigatórias decorrentes do projeto de empreendimento econômico, pois a pessoa atingida pode estar fora dessas áreas, como, por exemplo, uma comunidade anfitriã que vai receber pessoas reassentadas que sofreram remoção em razão da instalação do empreendimento.

¹⁵ População atingida que não é povos e comunidades tradicionais.

¹⁶ Qualquer cidadão pode participar da audiência pública, nos termos da Resolução n. 9 do CONAMA, e essa Resolução trata como interessado as pessoas participantes da audiência pública (Brasil, 1987, Resolução n. 9 do CONAMA).

É atingido pelo empreendimento não apenas as pessoas e comunidades que sofrem deslocamento físico em razão da instalação do empreendimento, mas também as pessoas que sofrem deslocamento econômico, que é resultante da interrupção de atividades econômicas mesmo sem qualquer relação física-territorial, como por exemplo o caminhoneiro que recolhia o leite de produtores que não existe mais, bem como deslocamento dos modos de vida, em que as pessoas são privadas de acesso aos recursos naturais, a vida social e comunitária, apesar de não sofrerem deslocamento físico e nem serem privadas de suas atividades econômicas, tal como acontece quando uma praia é alagada pelo empreendimento ou uma comunidade é deslocada e as comunidades vizinhas perdem o acesso a igreja, escola, festas que participavam na comunidade deslocada (Vainer, 2008).

Por isso, Vainer (2008) propõe que conceito de atingido reflita o conjunto de processos econômicos e sociais deflagrados pelo empreendimento e que possam vir a ter efeitos perversos sobre os meios e modo de vida da população, mas sem que haja definição a priori das pessoas atingidas com base nas circunscrições territoriais afetadas ou de influência, sendo necessário diálogo com a população interessada para a realização dos estudos e identificação dos impactos às pessoas negativamente atingidas pelo empreendimento.

Vainer (2008) destaca que o conceito de atingido está em disputa, pois o reconhecer como atingido legitima a ter acesso a direitos reparatórios, compensatórios e mitigatórios, a depender do caso, indenização, reassentamento, assistência técnica, dentre outros. Por vezes, é resultado de um processo de legitimação, com organização social das pessoas interessadas, que sofreram danos com a instalação do empreendimento e não foram reconhecidos, e luta social pelo reconhecimento de direito.

Esse processo de legitimação também é forma de participação social no licenciamento ambiental, sempre previsão legal e realizada através das diversas formas de mobilizações sociais e protestos. Oliveira (2018) apresenta a atuação do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) no caso da UHE Belo Monte, em que utilizou um conjunto de ações de desobediência civil para reposicionar as relações de poder entre a população atingida e o órgão licenciador e empresa e, assim, conseguirem negociar. Gerson do MAB relatou que o método para negociar é ocupar os prédios para reunir com os representantes dos órgãos e da empresa e negociar:

As ocupações da BR-230, conhecida por Rodovia Transamazônica, eram feitas em locais estratégicos que impedisse a circulação dos ônibus e caminhões que alimentavam de recursos humanos e materiais os canteiros de obra da UHE Belo Monte, forçando a uma paralisação parcial ou total, das obras. Já as ocupações feitas nos escritórios da NESSA, da Casa de Governo e da Prefeitura Municipal de Altamira

(PMA) produziram a paralização do trabalho cotidiano para estabelecimento de acordo com prazos estipulados de cumprimento, que pudessem acelerar a obtenção das demandas apresentadas pela população atingida, mediada pelo MAB. (Gerson *apud* Oliveira, 2018, p. 69 – 70).

Essas ações promoveram a participação da população atingida no licenciamento ambiental, que, com a redução das relações assimétricas de poder, permitiu a realização de negociação entre a população atingida, órgãos públicos e empresa empreendedora, diante da ausência de marco legal que discipline a política de direitos da população atingida, à época¹⁷, com participação democrática (Oliveira, 2018).

A imagem a seguir mostra a manifestação que ocorreu em Altamira/PA, dia 14 de março de 2017, organizada pelo MAB com a participação de cerca de 300 pessoas, quando ocuparam a Casa de Governo, representação do governo federal, em Altamira (PA), e denunciaram violações de direitos ocasionadas pela construção da UHE Belo Monte e a ameaça de uma nova tragédia socioambiental na região com a instalação do projeto de extração de ouro da empresa transnacional Belo Sun (MAB, 2017).

Ilustração 1 - Foto da manifestação do MAB que ocorreu em Altamira em 14 mar. 2017



Fonte: MAB, 2017. Disponível em: <https://mab.org.br/2017/03/14/atingidos-por-belo-monte-e-belo-sun-ocupam-rg-do-governo-federal-em-altamira/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

¹⁷ A Lei n. 14.755, de 15 de dezembro de 2023, instituiu a Política Nacional de Direito das Populações Atingidas por Barragens, que será tratada a diante.

Oliveira (2018, p. 72) destaca que na busca pela solução do conflito junto ao Judiciário haveria transferência do poder de decisão para os agentes judiciais, de modo a enfraquecer o peso da participação social e o teor do conteúdo dos direitos/discursos/interesses em disputa. Poderia ensejar, inclusive, a declaração negativa de direitos, diante da ausência de marco legal.

Após muita luta e resistência do MAB, das populações atingidas por barragens, bem como a ocorrência de desastres ambientais envolvendo rompimento de barragens no Brasil, a Lei n. 14.755, de dezembro de 2023, instituiu a Política Nacional de Direito das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), que garante direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB), prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) e estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor (Brasil, 2023, Lei n. 14.755).

Essa Lei apresenta, no seu artigo 2º, conceito amplo de Populações Atingidas por Barragem e garante, no artigo 3º, processo de participação informada e negociação na criação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) do caso concreto, nos seguintes termos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entendem-se por Populações Atingidas por Barragens (PAB) todos aqueles sujeitos a 1 (um) ou mais dos seguintes impactos provocados pela construção, operação, desativação ou rompimento de barragens: I - perda da propriedade ou da posse de imóvel; II - desvalorização de imóveis em decorrência de sua localização próxima ou a jusante dessas estruturas; III - perda da capacidade produtiva das terras e de elementos naturais da paisagem geradores de renda, direta ou indiretamente, e da parte remanescente de imóvel parcialmente atingido, que afete a renda, a subsistência ou o modo de vida de populações; IV - perda do produto ou de áreas de exercício da atividade pesqueira ou de manejo de recursos naturais; V - interrupção prolongada ou alteração da qualidade da água que prejudique o abastecimento; VI - perda de fontes de renda e trabalho; VII - mudança de hábitos de populações, bem como perda ou redução de suas atividades econômicas e sujeição a efeitos sociais, culturais e psicológicos negativos devidos à remoção ou à evacuação em situações de emergência; VIII - alteração no modo de vida de populações indígenas e comunidades tradicionais; IX - interrupção de acesso a áreas urbanas e comunidades rurais; X - (VETADO). § 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo às PAB existentes na região por ocasião do licenciamento ambiental da barragem ou de emergência decorrente de vazamento ou rompimento da estrutura, nos termos do regulamento. § 2º (VETADO)

Art. 3º São direitos das PAB, consoante o pactuado no processo de participação informada e negociação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) no caso concreto: [...] (Brasil, 2023, Lei n. 14.755).

Esse marco legal foi achado nas ruas, nas diversas manifestações, protestos, ocupações de prédios públicos e empresas e fechamento de rodovias realizadas pelas populações atingidas por barragens que foram capazes de transformar a realidade social, promover justiça social e enunciar direitos. Tal como propõe a teoria crítica do direito O Direito Achado na Rua, que

consiste em compreender e refletir sobre a atuação jurídica dos movimentos sociais com base nas experiências populares de criação do direito (Sousa Junior, 2019)¹⁸.

Ainda no ano 2018, o Brasil assinou o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, que garante a implantação dos direitos de acesso à informação ambiental e participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, dentre outros direitos (ONU. CEPAL, 2018). Ocorre que apenas em maio de 2023, após provocação de instituições e movimentos nacionais e internacionais da sociedade civil organizada, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva enviou o Acordo de Escazú para aprovação no Congresso Nacional.

Esse Acordo, que ainda não foi aprovado no Congresso Nacional e, portanto, não foi incorporado a ordem jurídica interna brasileira, prevê a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e o acesso à informação ambiental, que é indispensável a participação, bem como garante o acesso à justiça em questões ambientais e é pioneira ao tratar de defensores e defensoras de direitos humanos em questões ambientais.

Apesar do Acordo ainda não ter sido incorporado na ordem jurídica interna brasileira, a partir dele é possível extrair como devem ocorrer as audiências públicas no processo de licenciamento ambiental para se considerar instrumento de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, que será tratado no subcapítulo seguinte.

Dessa forma, nos subcapítulos seguintes serão estudados como devem ocorrer as audiências públicas e as consultas livre, prévia e informada nos processos de licenciamento ambiental para que as populações atingidas possam contribuir na formação da decisão administrativa e, a partir das referências bibliográficas e legislativas, serão extraídos indicadores de audiência pública e de consulta prévia e criada de matriz de avaliação de (des)conformidade, a serem aplicados do caso do Projeto minerário Volta Grande, como proposto por Myrian Cardoso (2018). Cardoso (2018) ensina que:

¹⁸ A concepção de O Direito Achado na Rua é fruto de reflexão e prática do movimento denominado Nova Escola Jurídica Brasileira, que o percurso foi o Professor Roberto Lyra Filho, quem indicou o nome e traçou os contornos fundamentais (Sousa Junior, 2019). “O Direito Achado na Rua que consiste em compreender e refletir sobre a atuação jurídica dos novos movimentos sociais e, com base na análise das experiências populares de criação do direito: 1. Determinar o espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enunciam direitos, a partir mesmo de sua constituição extralegal, como por exemplo, os direitos humanos; 2. Definir a natureza jurídica do sujeito coletivo capaz de elaborar um projeto político de transformação social e elaborar a sua representação teórica como sujeito coletivo de direito; 3. Enquadrar os dados derivados destas práticas sociais criadoras de direitos e estabelecer novas categorias jurídicas para estruturar as relações solidárias de uma sociedade alternativa em que sejam superadas as condições de espoliação e de opressão entre as pessoas e na qual o direito possa realizar-se como um projeto de legítima organização social da liberdade” (Sousa Junior, 2019, p. 2779).

O processo de construção de indicadores leva em consideração parâmetros de disponibilidade de informação, normalização, quantificação e simplicidade e devem apresentar as seguintes características:

- a) **Simplicidade** - facilidade de compreensão;
- b) **Validade/Estabilidade** - relação entre conceito e medida;
- c) **Seletividade/Sensibilidade/Especificidade** - expressar características essenciais e mudanças esperadas;
- d) **Cobertura** - amplitude e diversidade;
- e) **Independência** - não ser condicionados por fatores externos;
- f) **Confiabilidade** - qualidade dos dados na coleta, sistematização e padronização (Kayano; Caldas *apud* Cardoso, 2018, p. 87).

Os indicadores podem ter função de acompanhamento, avaliação, comparação e antecipação. No caso, os indicadores criados terão função de avaliação, os quais determinam condições, tendências e advertências. Para avaliar política pública normalmente cria-se indicadores de eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas e ações para aferir o resultado, que é apenas parte do processo (Cardoso, 2018).

No entanto, no caso, os indicadores se destinam a avaliar os processos de participação popular de audiência pública e de consulta prévia e não o resultado, por isso, serão criados indicadores com parâmetros extraídos das normas regulamentadoras e referências bibliográficas dos processos de participação, para conhecer e compreender o processo, bem como onde deve aperfeiçoar para orientar os próximos processos de consulta.

A partir dos indicadores, será criada matriz para aplicação dos indicadores e avaliação, em que será apurada a (des)conformidade ou a parcial (des)conformidade. A conformidade indica que foi capaz de contribuir na formação da decisão administrativa; a desconformidade indica que não foi capaz de contribuir na formação da decisão administrativa; e a parcial conformidade indica que foi parcialmente capaz de contribuir na formação da decisão administrativa.

Myrian Cardoso (2018) propõe modelo de matriz de avaliação qualitativa e quantitativa, com 36 indicadores de quatro categorias de naturezas distintas, cada uma com três dimensões diferentes, para as quais é realizada aplicação numérica de 1 para conforme (ou sim), 0 para desconforme (não) e 0,5 para conformidade parcial (mediado) e, a partir dessa aplicação, é possível mensurar o grau de (des)conformidade com o direito. Como explica:

No modelo, ora proposto, convencionou-se que as categorias: conforme e desconforme assumem os valores 1 (um) e 0 (zero), respectivamente, podendo ser aferida a condição de conformidade parcial (0,5) pela ocorrência de posituação de somente uma categoria de análise para efeitos de mensuração e análise de significância. Esta codificação torna possível a análise estatística das conformidades, que indica a média e a moda de variáveis, dimensões e natureza de desconformidade, por exemplo.

A partir destas considerações, entende-se que a escala nominal permite a contagem da frequência, em números absolutos e relativos. Por outro lado, a escala razão possibilita a análise de significância das desconformidades em três grandezas, sendo a amplitude, intensidade e taxa desta condição, em termos percentuais, a partir da leitura e interpretação da Matriz de identificação das desconformidades ambiental urbana, observadas nos objetos, nos elementos e nos processos.

A partir da aplicação do formulário de pesquisa, obter-se-ão informações quanto à ausência/presença de conformidade. A resposta “SIM” corresponderá à condição de conformidade com os preceitos do direito à cidade, correspondendo à categoria “1”, e a resposta “NÃO” representará a condição de desconformidade, equivalendo à categoria “0”. A resposta “SIM” a todas as 36 variáveis importará a condição de conformidade PLENA com o direito à cidade. O caso oposto, ou seja, 36 respostas “NÃO”, corresponderá à condição de “DESCONFORMIDADE TOTAL” (Cardoso, 2018, p. 97).

Assim, após a análise do licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande, será possível aplicar a matriz de avaliação para aferir como se deu a participação pública no PVG, por meio das audiências públicas e das consultas livre, prévia, bem como se as populações atingidas puderam contribuir na formação das decisões administrativas. Ao final, serão propostas formas de atuação para as Defensorias Públicas promoverem a participação das populações atingidas por empreendimento econômico nos processos de licenciamento ambiental.

2.3 Audiência Pública enquanto mecanismo de participação pública das populações atingidas nos processos de tomada de decisões ambientais

A audiência pública é mecanismo formal-normativo de participação pública no processo de licenciamento. Essa audiência é destinada a população em geral, por isso, todas as pessoas interessadas podem participar, inclusive a população atingida. Ocorre que a população atingida considerada povos e comunidades tradicionais possuem o direito à participação por meio de consulta livre, prévia e informada, que será tratada no subcapítulo seguinte, ao passo que a população atingida que não é considerada povos e comunidades tradicionais possui como única forma de participação formal-normativa a audiência pública¹⁹, que será tratada no presente subcapítulo.

A Resolução n. 01/1986 do CONAMA prevê, no artigo 11, parágrafo 2º (Brasil, 1986), que o órgão licenciador “[...] sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informações sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA”.

¹⁹ Isso porque a participação das Populações Atingidas por Barragens na criação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens, nos termos da Lei n. 14.755/2023, ainda não foi regulamentada e nem aplicada a nenhum caso.

Segundo esse dispositivo a realização ou não da audiência pública fica a critério do órgão licenciador, pois de regra os comentários sobre o EIA/RIMA serão feitos por escrito pelos órgãos públicos e interessados, nos termos do mesmo dispositivo (Brasil, 1986).

A participação por escrito no licenciamento restringe a participação e há déficit no acesso à informação para que haja participação, porque nem sempre a população atingida sabe ler e escrever e torna-se uma tarefa ainda mais complexa ler o RIMA de forma crítica e enviar comentários por escrito ao órgão licenciador, que, por vezes, não possui sede e nem filial nos Municípios do interior do país onde o projeto pretende se instalar. Na audiência pública, essas barreiras são ultrapassadas, porque o RIMA é divulgado antes da audiência e, no início da audiência, o RIMA é apresentado de forma oral, com linguagem simples e acessível, depois, os interessados podem fazer questionamentos e comentários também de forma oral ou por escrito, como preferirem, os quais são respondidos na própria audiência.

Por isso, a Resolução n. 09/1987 do CONAMA passou a prever, no seu artigo 2º (Brasil, 1986), que a audiência pública deve ser realizada sempre que o órgão licenciador julgar necessário ou “[...] quando for solicitado pôr entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos [...]”. Para que seja dado conhecimento e possibilitada solicitação da audiência pública por agentes externos, após o recebimento do RIMA, o órgão licenciador fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública, conforme prevê o artigo 2º, parágrafo 1º da mesma Resolução (Brasil, 1987, Resolução n. 09 do CONAMA).

Cumprе ressaltar que, a partir de uma necessária leitura constitucional desse dispositivo, já que a norma é do ano de 1987, portanto, anterior a Constituição Federal do ano 1988, a Defensoria Pública também pode solicitar a realização de audiência pública no licenciamento ambiental se envolver interesse de pessoa ou grupo em estado de vulnerabilidade, pois é instrumento do regime e possui função institucional de orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, nos termos do artigo 134 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Nesse sentido, a Lei Complementar n. 80/1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, prevê como função institucional:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do

ordenamento jurídico; [...] X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; [...] XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais. (Brasil, 1994, LC n. 80)

Assim, caso haja solicitação de realização de audiência pública e o órgão ambiental responsável não a realizar, qualquer licença concedida não terá validade (Brasil, 1987), isso significa que uma vez solicitada a audiência pública, sua realização é condição de validade das licenças ambientais.

A audiência tem por finalidade expor aos interessados o projeto de empreendimento econômico e o seu Relatório de Impactos Ambientais, bem como dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões a respeito do projeto. A convocação da audiência deve se dar por correspondência registrada aos solicitantes e divulgada em órgãos da imprensa local. A audiência deve ser realizada em local acessível aos interessados, podendo haver mais de uma audiência em razão da localização geográfica dos solicitantes ou da complexidade do tema (Brasil, 1987). A observância desses atos preparatórios é necessária para que seja garantida a publicidade das informações e promovida a ampla participação dos interessados.

A audiência é dirigida pelo órgão licenciador que irá fazer a exposição do projeto e do respectivo RIMA e, após, será aberta a discussão com os interessados presentes, que poderão fazer questionamentos, levantar considerações, críticas e sugestões sobre o projeto. Ao final, será lavrada ata e junto com os documentos escritos e assinados, que foram entregues na audiência, serão incorporados ao licenciamento ambiental para servir de fundamento ao parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto (Brasil, 1987).

Com isso, a audiência pública é um instrumento de participação democrática no licenciamento ambiental, mas possui natureza meramente informativa, consultiva e opinativa, já que a conclusão da audiência pública não vincula a decisão final do processo administrativo (Sirvinkas, 2019).

Assim sendo, para que a audiência pública seja considerada instrumento de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais é preciso seguir parâmetros previstos no Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (ONU. CEPAL, 2018).

O primeiro parágrafo do artigo 7º do referido Acordo, que garante o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, prevê que o Estado deve implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões

ambientais. A audiência pública é aberta a toda população, contudo, para ser realizada exige o julgamento de conveniência do órgão licenciador ou a solicitação de entidade civil, órgão público ou de mais de 50 pessoas, isso restringe o mecanismo de participação. Ademais, para ser considerada inclusiva deve ser dada ampla divulgação, por diversos meios de comunicação, e realizada em local de fácil acesso e, se necessário, em mais de um local, como prevê a Resolução n. 09/1987 do CONAMA.

A participação deve ocorrer em todos os processos de tomada de decisão, revisões, reexames ou atualizações relativos a projetos, bem como em outros processos de autorizações ambientais, que tenham ou possam ter impacto significativo sobre o meio ambiente, incluindo os que possam afetar a saúde, e deve se dar sobre questões ambientais de interesse público, tais como ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 2 – 3).

No âmbito do licenciamento ambiental, para que a audiência pública seja considerada instrumento de participação pública, nos termos do Acordo de Escazú, deve ocorrer não apenas na fase inicial após a apresentação dos Estudos de Impacto Ambiental e antes da análise da concessão da licença prévia, nos termos das Resoluções n. 01, n. 09/87 e n. 237/97 do CONAMA (Brasil, 1986; 1987; 1997), mas também antes da concessão das licenças de instalação e operação, antes de aprovados os planos e programas do projeto, antes de concessão de autorizações ambientais, antes da renovação de todas as licenças e autorizações ambientais, antes de considerados cumpridos os planos e programas do projeto, sempre que puder causar significativo impacto ambiental, puder afetar a saúde ou tratar-se de questões ambientais de interesse público, isto é, as atividades elencadas nos artigos 1º e 2º da Resolução n. 01 do CONAMA (Brasil, 1986).

Nesses termos, no Brasil, a audiência pública não é obrigatória nos processos de licenciamento ambiental simplificado para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, em que o licenciamento se dá em fase única, assim como a licença é unificada, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12 da Resolução n. 237 do CONAMA (Brasil, 1997).

Dessa forma, a participação pública por meio da audiência pública, enquanto mecanismo de participação, deve acontecer tantas vezes quanto decisões precisarem ser tomadas no processo de licenciamento, pois nele são tomadas diversas decisões ambientais. O Acordo de Escazú ressalta que a participação pública deve ocorrer desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente

consideradas e contribuam para o processo (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 4).

Para que a participação seja efetiva, o Estado deve proporcionar informações de maneira clara, oportuna e compreensível, com linguagem acessível e não técnica, bem como deve haver prazos razoáveis com tempo suficiente para informar o público, através de meios apropriados, dentre eles escritos, eletrônicos, orais e métodos tradicionais, no mínimo sobre (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 4 – 6):

- a) o tipo ou a natureza da decisão ambiental e, se for o caso, em linguagem não técnica;
- b) a autoridade responsável pelo processo de tomada de decisões e outras autoridades e instituições envolvidas;
- c) o procedimento previsto para a participação do público, incluída a data de início e término, os mecanismos previstos para essa participação e, conforme o caso, os lugares e datas de consulta ou audiência pública;
- d) as autoridades públicas envolvidas às quais se possa solicitar mais informações sobre a decisão ambiental e os procedimentos para solicitar a informação (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 6).

Também devem ser divulgadas informações sobre o projeto, planos e programas, ao menos as seguintes informações:

- a) a descrição da área de influência e das características físicas e técnicas do projeto ou atividade proposta;
- b) a descrição dos impactos ambientais do projeto ou da atividade e, conforme o caso, o impacto ambiental cumulativo;
- c) a descrição das medidas previstas com relação a esses impactos;
- d) um resumo dos pontos a), b) e c) do presente parágrafo em linguagem não técnica e compreensível;
- e) os relatórios e pareceres públicos dos organismos envolvidos dirigidos à autoridade pública vinculados ao projeto ou à atividade em questão;
- f) a descrição das tecnologias disponíveis para serem utilizadas e dos lugares alternativos para realizar o projeto ou a atividade sujeito às avaliações, se a informação estiver disponível;
- g) as ações de monitoramento da implementação e dos resultados das medidas do estudo de impacto ambiental (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 17).

Nesses termos, o direito à informação é condição de eficácia do direito à participação pública no processo de tomada de decisão e deve ser garantido de forma gratuita (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 17). O direito à informação é também previsto na Resolução n. 09/87 do CONAMA e deve ser garantido para realização da audiência pública no processo de licenciamento ambiental.

A participação em si consiste na oportunidade de o público apresentar observações antes da tomada de decisão, para que o resultado da participação seja levado em conta na decisão (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 7). Por isso, a participação popular deve ser

adequada às características sociais, econômicas, culturais, geográficas, de gênero do público, inclusive com idioma diverso do idioma oficial (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 10 – 11). Inclusive, as autoridades públicas devem identificar pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade para envolvê-los de maneira ativa, oportuna e efetiva para também participarem (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 14). Já em relação ao público diretamente afetado pelo projeto, as autoridades públicas devem identificá-los e promover ações específicas para facilitar a participação (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 16).

Tal como a Resolução n. 09/87 do CONAMA, o Acordo de Escazú não prevê vinculação da conclusão da participação a decisão a ser tomada, mas assegura que, uma vez tomada a decisão, o público deve ser informado da decisão e dos motivos e fundamentos que levaram a decisão, bem como o modo com que foram levadas em conta as observações resultantes do processo de participação (ONU, CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 8). A decisão deve ser difundida através de meios apropriados, dentre eles os meios escritos, eletrônicos ou orais e métodos tradicionais, de forma efetiva e rápida, bem como deve ser incluída no processo e seja permitido acesso público para exercer as ações administrativas e judiciais pertinentes (ONU. CEPAL, 2018, Acordo de Escazú, Art. 7º, 9).

A partir dessa análise, é possível extrair alguns parâmetros para que as audiências públicas nos processos de licenciamento ambientam sejam consideradas mecanismo de participação pública das populações atingidas nos processos de tomada de decisões ambientais.

A audiência deve ser obrigatória em todas as fases do processo de licenciamento ambiental e ocorrer antes do parecer do órgão ambiental ao final de cada fase, que analisa o processo ambiental de forma fundamentada e emite parecer quanto a concessão ou não das licenças prévia, de instalação e de operação, bem como aprova ou não o projeto, planos e programas e impõe condicionantes.

A participação na audiência deve ser inclusiva de todos os interessados em contribuir com a tomada de decisão em questão ambiental, órgãos públicos, sociedade civil organizada, população em geral e populações atingidas, para isso, deve ser garantido o direito à informação. O direito à informação abrange informações sobre o projeto e informações sobre a audiência, em ambos os casos a informação deve ser divulgada em (i) prazos razoáveis, com tempo suficiente para informar; (ii) por meios acessíveis e apropriados, escritos, eletrônicos, orais e métodos tradicionais; (iii) com linguagem clara, acessível e não técnica; (iv) de forma gratuita.

A partir desses parâmetros, a informações para os órgãos públicos devem ser prestadas através de documento oficial de comunicação, destinada, pelo menos, para os órgãos da defesa

do ente federado correspondente ao órgão licenciador que possuem funções institucionais de defesa do meio ambiente e da população vulnerável atingida. Já para a sociedade civil organizada e população em geral, a informação deve ser transmitida por jornais, impressos, televisivos, rádio, redes sociais. Em relação a população atingida, além de receber informações coletivas por jornais e redes sociais, também deve ser identificada pelo órgão licenciador e receber ações específicas para facilitar a participação na audiência.

As informações sobre o projeto, planos e programas:

1. a descrição da área de influência e das características físicas e técnicas do projeto ou atividade proposta (com mapa e indicação das populações que estão nessa área);
2. a descrição dos impactos ambientais do projeto ou da atividade (como o EIA) e, conforme o caso, o impacto ambiental cumulativo (como no caso de dois projetos na mesma área);
3. a descrição das medidas previstas com relação a esses impactos (como contém nos planos e programas);
4. um resumo dos pontos anteriores em linguagem não técnica e compreensível (como, por exemplo, o RIMA);
5. os relatórios e pareceres públicos dos organismos envolvidos dirigidos à autoridade pública vinculados ao projeto ou à atividade em questão (como, por exemplo, pareceres do Ministério Público, de organizações não governamentais dirigidos ao órgão licenciador);
6. a descrição das tecnologias disponíveis para serem utilizadas e dos lugares alternativos para realizar o projeto ou a atividade sujeito às avaliações, se a informação estiver disponível;
7. as ações de monitoramento da implementação e dos resultados das medidas do estudo de impacto ambiental (como os relatórios de atividades desenvolvidas, previstas no EIA e nos planos e programas).

As informações sobre a audiência devem conter:

1. o tipo ou a natureza da decisão ambiental que se destina a participação;
2. a autoridade responsável pela audiência pública e outras autoridades e instituições envolvidas;
3. o procedimento que a audiência vai seguir, incluído datas, horários de início e término, e locais;
4. as autoridades públicas envolvidas às quais se possa solicitar mais informações sobre a decisão ambiental e os procedimentos para solicitar a informação.

A audiência é dirigida pelo órgão licenciador que irá fazer a exposição sobre o projeto, planos e programas e outros documentos necessário a depender da fase do licenciamento ambiental, como RIMA, relatórios de atividades ou cumprimento de condicionante, e, após, inicia a participação do público em si, que poderão fazer questionamentos, levantar considerações, críticas e sugestões, que serão levadas em conta na decisão.

A exposição do órgão licenciador deve se dar em linguagem clara, acessível e não técnica. E a participação deve ser adequada as características sociais, econômicas, culturais, geográficas, de gênero, inclusive em idioma não oficial. As autoridades devem identificar pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade para envolvê-los de maneira ativa, oportuna e efetiva na participação.

Ao final da audiência, será lavrada ata e junto com os documentos escritos e assinados, que foram entregues na audiência, serão incorporados ao licenciamento ambiental para servir de fundamento ao parecer final do órgão licenciador quanto a concessão ou não das licenças prévia, de instalação e de operação, bem como a aprovação ou não do projeto, planos e programas e sugestões de condicionantes.

Após a tomada a decisão, deve ser garantido o direito à informação a respeito da decisão. O público deve ser informado (i) da decisão, (ii) dos motivos e fundamentos que levaram a decisão e (iii) o modo que foram levadas em conta as observações resultantes do processo de participação. A decisão deve ser difundida de forma efetiva e rápida, através de meios apropriados, escritos, eletrônicos ou orais e métodos tradicionais, bem como deve ser incluída no processo com acesso público para que as pessoas possam exercer o direito de ação administrativa e/ou judicial pertinentes.

Com esses parâmetros foi possível criar 36 indicadores de avaliação de audiência pública no processo de licenciamento ambiental para aferir se consiste em mecanismo de participação pública das populações atingidas nos processos de tomada de decisões ambientais e, como tal, se é capaz de contribuir na formação das decisões administrativas no processo de licenciamento ambiental.

Esses 36 indicadores são de quatro naturezas ou dimensões: 1. natureza procedimental, que avaliam o momento de realização da audiência, o agente realizador da audiência e os sujeitos participantes da audiência; 2. natureza informativa antecedente, destinados a avaliar a garantia do direito à informação, no que diz respeito a divulgação da informação, as informações necessárias sobre o projeto e sobre a própria audiência; 3. natureza participativa, que avaliam a participação na própria audiência, do agente realizador, sujeito participante e procedimento da audiência; 4. natureza informativa decisória, que avalia o direito à informação

sobre a decisão tomada, o conteúdo da informação, a divulgação da informação e o destinatário da informação.

Assim, foi criada a matriz de avaliação de audiência pública no licenciamento ambiental a partir do modelo proposto por Cardoso (2018), conforme Apêndice A e protótipo no Quadro 2, a seguir, através da qual será possível avaliar todo o processo de participação, por etapas, e identificar se há falhas e onde estão as falhas que impedem da participação contribuir com a formação das decisões administrativas, para aperfeiçoar.

Quadro 2 - Indicadores de audiência pública

NATUREZAS/	VARIÁVEIS DE CONFORMIDADE
Natureza Procedimental	Indicadores de procedimentais
Momento de realização da audiência	Realizada nas três fases do processo de licenciamento ambiental.
	Realizada antes do parecer do órgão licenciador que analisa a (não) concessão das licenças prévia, de instalação e de operação.
	Realizada antes das decisões que (não) aprova o projeto, planos e programas e impõe condicionantes.
Agente realizador	O órgão licenciador que realizou a audiência.
	A autoridade responsável por decidir participou da audiência.
	O órgão licenciador promoveu ações específicas para facilitar a participação da população atingida na audiência, por exemplo, realizou audiência nas comunidades atingidas ou em local de fácil acesso a essas comunidades, realizou o transporte das comunidades atingidas até o local da audiência.
Sujeito participante	A sociedade civil organizada e população em geral participaram da audiência.
	As populações atingidas participaram da audiência.
	Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas participaram da audiência.
Natureza Informativa antecedente	Indicadores do direito à informação prévia
Divulgação	As informações foram divulgadas com antecedência suficiente para informar.
	Foram usados meios acessíveis para divulgar as informações: material impresso, televisão, rádio, redes sociais; com linguagem clara e não técnica; de forma gratuita.
	Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas receberam informação por documento oficial.
Informações sobre o projeto,	Havia descrição do projeto, planos ou programas, dos impactos socioambientais, das medidas preventivas dos impactos, das ações de monitoramento da implantação e dos resultados.

planos ou programas	Havia relatórios técnicos e pareceres de organizações e órgãos públicos enviados ao licenciador.
	Havia descrição de outras tecnologias disponíveis para serem usadas e lugares alternativos para realizar o projeto.
Informações da audiência pública	Havia descrição do tipo ou natureza da decisão ambiental que se destina.
	Havia identificação da autoridade responsável por realizar a audiência e por prestar mais informações.
	Havia descrição do procedimento da audiência, com as datas, horários, locais.
Natureza Participativa	Indicadores de participação na audiência
Agente realizador	O órgão licenciador que dirigiu os trabalhos.
	O órgão licenciador que expôs o projeto, planos ou programas.
	Usou linguagem clara, acessível e não técnica.
Sujeito participante	Todos que quiseram puderam se manifestar na audiência, inclusive pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade foram envolvidos de forma ativa e participaram da audiência.
	A participação foi adequada as características sociais, econômicas, culturais (inclusive em idioma não oficial), geográficas e de gênero dos participantes.
	Foi disponibilizado tempo suficiente de fala para os participantes.
Procedimento da audiência	Primeiro o órgão licenciador expos o projeto, planos ou programas e, depois, os participantes apresentaram questionamentos, considerações, críticas e sugestões.
	Os questionamentos dos participantes foram respondidos na audiência.
	A ata da audiência e documentos escritos foram incorporados ao licenciamento ambiental.
Natureza Informativa Decisória	Indicadores de direito à informação da decisão
Conteúdo	A decisão tomada foi informada.
	Os motivos e fundamentos que levaram a decisão foram informados.
	O modo que foram levados em conta as observações e resultado da audiência foram informados.
Divulgação	A decisão foi divulgada em tempo adequado.
	Foram usados meios acessíveis para divulgar a decisão: material impresso, televisão, rádio, redes sociais; com linguagem clara e não técnica; de forma gratuita.
	A decisão foi incluída no processo de licenciamento ambiental com acesso ao público.
Destinatário	O público que participou da audiência foi informado.
	As populações atingidas foram informadas.
	Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas foram informados por meio de documento oficial.

Fonte: A autora.

2.4 Direito Humano à consulta livre, prévia e informada

No Brasil, a consulta livre, prévia, informada, de boa fé e de acordo com os costumes é direito humano dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais garantido pela Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), pela Declaração das Nações Unidas sobre Direito dos Povos Indígenas (ONU, 2006) e pela Declaração Americana sobre Direito dos Povos Indígenas (OEA, 2016), que consiste no direito dos povos indígenas e tradicionais à participação diferenciada nos processos de tomada de decisão sobre medidas que possam afetar seus modos de vida, de fazer, de saber e de existir.

O direito à consulta garante que os povos indígenas e tradicionais possam decidir de acordo com seus próprios regimes de conhecimentos e de relações, e não de acordo com os padrões decisórios das sociedades hegemônicas, para que possam defender sua autodeterminação e seu autogoverno e existirem enquanto sociedades não hegemônicas (Benatti *et al.*, 2023). Benatti *et al.* (2023, p. 61) destaca que todos os dispositivos das Declarações (da ONU e da OEA) “[...] convergem para proteção, respeito e fortalecimento da organização social, dos regimes sociopolíticos, dos regimes de conhecimento, das práticas culturais e dos territórios dessas sociedades [indígenas e tradicionais]”.

Por isso, os tratados internacionais de Direitos Humanos citados estabelecem obrigações a serem cumpridas pelos Estados para assegurar que os povos indígenas e tradicionais participem do processo de tomada de decisão para avaliarem, segundo sua própria autodeterminação e autogoverno, as medidas administrativas, legislativas ou projetos que possam lhes afetar e decidam junto com o Estado sobre essas medidas (Benatti *et al.*, 2023). A decisão sobre a afetação ou não das medidas também é inerente ao próprio povo e o resultado do processo de consulta é vinculante para o Estado de acordo com os direitos à autodeterminação e autogoverno.

O direito à consulta garantido nas Declarações sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU e da OEA e na Convenção n. 169 da OIT são semelhantes, como é possível ver no Quadro 3, sendo que as Declarações garantem o direito à consulta apenas aos povos indígenas, ao passo que a Convenção n. 169 da OIT garante o direito à consulta aos povos indígenas, aos povos tribais e aos povos assemelhados aos tribais. Por isso, como a Convenção é mais abrangente em relação aos sujeitos, o presente subcapítulo irá referenciar as normas da Convenção, mas sabendo que o mesmo direito é garantido também nas Declarações.

Quadro 3 - Semelhanças normativas sobre direito a consulta previsto nas Declarações sobre Direito dos Povos Indígenas da ONU e da OEA e na Convenção n. 169 da OIT

Convenção n. 169 da OIT - artigo 6º	Declaração das Nações Unidas sobre Direito dos Povos Indígenas – artigo 32	Declaração Americana sobre Direito dos Povos Indígenas – artigo 23
<p>1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>1. Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos.</p> <p>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.</p> <p>3. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa dessas atividades, e serão adotadas medidas apropriadas para mitigar suas consequências nocivas nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>

Fonte: A autora com dados extraídos das normas: Brasil, 2019; ONU, 2006; e OEA, 2016.

A partir desses dispositivos é possível aferir que, no Brasil, a consulta deve ser realizada pelo Estado aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais, de forma prévia, livre, informada, de boa-fé, de acordo com os costumes do povo consultado sobre medidas administrativas, legislativas, projetos, planos, programas e políticas públicas que possam afetar os povos indígenas e tradicionais, com o objetivo de chegar a um acordo e obter o consentimento. Então, passa a análise dos elementos do direito a consulta: sujeitos, objeto, forma, processo e resultado.

O Estado possui obrigação de realizar a consulta e deve conduzir todo o processo de consulta. Isso impõe ao Estado “o dever de organizar, adequadamente, todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos” (CIDH *apud* Garzón; Nakane; Oliveira, 2023, p. 8).

Para Oliveira *et al.* (2022), a consulta deve ser realizada pelo órgão/ente estatal responsável pela medida objeto da consulta, pois a consulta é um processo deliberativo que deve integrar a decisão estatal. Ressalta que esse é o entendimento da FUNAI de que “a condução do processo de consulta é de responsabilidade do ‘tomador de decisão’, cabendo à FUNAI o papel de ‘mediação’ e de ‘auxílio’ e ‘assessoramento’ dos indígenas” (FUNAI *apud* Oliveira *et al.*, 2022, p. 102).

O Protocolo de Consulta Juruna (Yadjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu (JURUNA, 2017, p. 25), um dos povos indígenas a ser impactado pelo Projeto Volta Grande da Bel Sun, também estabelece que quem deve realizar a consulta são os órgãos do governo e quem deve participar são os “[...] representantes do governo com autoridade para tomar decisões e com conhecimento técnico para responder as nossas perguntas”. Essa norma do povo Juruna (Yadjá) (JUNURA, 2017, p. 25) ainda prevê que “empreendedores privados poderão ser convidados, se necessário, para prestar esclarecimentos”.

Portanto, as empresas, representantes da sociedade civil ou até universidades não podem realizar o processo de consulta, pois a consulta é ato exclusivo do Estado. A transferência da obrigação de realizar a consulta para representantes da sociedade civil ou até universidades, ainda que como contratadas independentes, gera nulidade de todo o processo em razão da violação do direito à consulta livre, informada e de boa-fé, além disso, o órgão tomador de decisão precisa participar do processo deliberativo. Nesse sentido, explicam Lunelli e Silva:

Processos de consulta em que há iniciativa direta de empresas ou onde se identifica a transferência da competência do Estado para as empresas privadas com o aval dos próprios agentes públicos, configuram atos ilegais, de improbidade na Administração Pública. E mais, geram violações do direito de consulta por ferir o princípio da boa-fé e a regra basilar do processo de consulta que deve ser conduzido e é dever do Estado. O processo de consulta, nesse caso, deverá ser anulado, seja em âmbito de processo administrativo ou judicial, declarado nulo e as empresas e agentes estatais responsabilizadas(os) pelas violações de direitos étnicos em curso, incluindo a má fé na condução do processo de consulta. (Lunelli; Silva, 2023, p. 563)

Os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais são os legítimos sujeitos coletivos do direito à consulta livre, prévia e informada. Como visto no subcapítulo 2.2, os povos indígenas são os povos originários do território brasileiro e os povos e comunidades

tradicionais (na Convenção n. 169 da OIT, denominados de povos assemelhados à tribais) são povos que possuem organização sociais, culturais e econômicas próprios com base em seus próprios costumes ou tradições, que assim se autorreconhecem ou se autodefinem, nos termos da Convenção n. 169 da OIT:

Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção (Brasil, 2019, Decreto n. 10.088).

O direito à consulta é garantido aos povos indígenas e assemelhados aos tribais independente do reconhecimento pelo Estado de seus territórios, pois se trata de direito inerente aos direitos à autodeterminação, autogoverno e autorreconhecimento, isto é, independem de o Estado reconhecê-los ou de reconhecer seus territórios. Ademais, o direito à consulta é garantido, justamente, para evitar que a medida viole os modos de vida, de pensar, de fazer e de existir no território dos povos e comunidades tradicionais.

Assim, a não demarcação das terras não altera o tamanho ou os impactos sobre os territórios e modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, pelo contrário, a ausência de reconhecimento pelo Estado de suas terras aumenta os impactos negativos da medida, pois os territórios ficam sem proteção e gera insegurança jurídica, principalmente em se tratando de medida de projeto de empreendimento econômico, em razão da relação assimétrica entre os povos indígenas e tradicionais com o empreendedor (Oliveira *et al.*, 2022).

Portanto, todos os povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, que assim se autorreconhecem, possuem o direito à consulta livre, prévia e informada.

O objeto da consulta são as medidas administrativas, legislativas, que abrangem projetos, programas, planos e políticas públicas em geral, que afete os povos indígenas e tradicionais. Somente os próprios povos que podem determinar se uma medida legislativa, administrativa, política pública ou projeto pode afetá-los ou não, quando o Estado toma para si essa decisão viola os regimes de conhecimento e sociopolíticos dessas sociedades, reconhecidos

e garantidos pelos tratados internacionais de Direitos Humanos já citados, os quais também são violados (Benatti *et al.*, 2023).

Nesse sentido, não cabe ato ao Estado limitar área de afetação dos povos indígenas e tradicionais para fins da realização da consulta. A Portaria Interministerial²⁰ n. 60 (Brasil, 2015, Portaria Interministerial n. 60) prevê que, no início do procedimento de licenciamento ambiental, o IBAMA irá solicitar informações do empreendedor sobre possíveis intervenções em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária, bem como estipula que presume intervenção em terra indígena e em terra quilombola quando o empreendimento se localizar às seguintes distâncias:

Tabela 1 - Distâncias entre o empreendimento e as terras indígenas e quilombolas

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

Fonte: BRASIL, 2015, Portaria Interministerial n. 60.

A referida Portaria (Brasil, 2015, Portaria Interministerial n. 60) ainda prevê que, em casos excepcionais, esses limites podem ser alterados de comum acordo entre o IBAMA, o órgão ou entidade envolvido e o empreendedor, desde que justificado em razão da atividade, do empreendimento e das peculiaridades do local. Essa portaria pode ser usada para proteção patrimonial, porém jamais esses limites podem ser usados para fundamentar a não realização de consulta prévia, livre e informada.

A consulta deve ser realizada de forma prévia, livre, informada, de boa-fé, de acordo com os costumes do povo consultado.

A forma prévia da consulta já indica o momento que a consulta deve ser realizada: antes do Estado tomar a medida objeto da consulta. No processo de licenciamento ambiental, a consulta deve ser realizada na etapa ainda do planejamento, bem como em todos os ciclos

²⁰ Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde.

seguintes que forem tomadas decisões, para que os povos indígenas e tradicionais participem do planejamento e verifiquem a viabilidade econômica, social, ambiental e cultural do projeto de empreendimento econômico que os atinja e, assim, possam participar de forma efetiva da tomada de decisão em todas as fases do processo de licenciamento ambiental (Benatti, *et al.*, 2023).

Oliveira *et al.* (2022) ressalta que, em processo de licenciamento ambiental, a consulta realizada após a concessão de licença prévia implica em quase completa inefetividade, pois os grupos não poderão mais influenciar na tomada de decisão importantes do empreendimento, já que é na fase de emissão de licença prévia que são discutidos os principais aspectos do empreendimento, como viabilidade, localização, concepção, requisitos e condicionantes. “Não se pode consultar de maneira efetiva e de boa fé um empreendimento concebido como consumado, pelo órgão licenciador” (Oliveira *et al.*, 2022, p. 161).

O povo Juruna Yadjá também é claro ao informar, no seu Protocolo de Consulta, que “só é possível fazer consultas sobre propostas ou ideias, nunca sobre decisões já tomadas” (JURUNA, 2017, p. 21), quando estabelece o momento da realização da consulta, nos seguintes termos:

Quando o governo deve nos consultar?

A consulta deve acontecer antes que o governo tome alguma decisão sobre nossa terra ou sobre nossos direitos. Só é possível fazer consultas sobre propostas ou ideias, nunca sobre decisões já tomadas.

Consultas sobre empreendimentos devem acontecer desde sua concepção ou planejamento.

A consulta precisa ser prévia para ser útil. Em outras palavras, o resultado da consulta deve servir para influenciar a decisão e não apenas para legitimá-la (JUNURA, 2017, p. 21).

Dessa forma, no processo de licenciamento ambiental, a consulta deve ser realizada na fase de planejamento, antes da concessão das licenças prévia, de instalação e operação, antes da aprovação do projeto, dos planos e programas.

A consulta também deve ser livre, informada e de boa-fé. A liberdade dos povos indígenas e tradicionais deve ser garantida pelo Estado, para que possam se manifestar sem qualquer mediação, interferência, intimidação, coação ou ameaça, bem como não pode haver tentativas de desintegração social, como por exemplo mediante assédio, cooptação ou mesmo negociações duvidosas e individuais, que desrespeitam as formas de representação e de organização social e política do grupo (Oliveira *et al.*, 2022).

O povo Juruna Yadjá estabelece em seu Protocolo de Consulta que a consulta deve ser realizada sem pressão físicas ou morais, sem a presença de seguranças particulares ou forças

policiais que queiram intimidar o povo, e também não aceitam tentativas de acordos com lideranças ou indivíduos em troca de favores de bens (JURUNA, 2017), como forma de garantir a liberdade do seu povo no processo de consulta.

Para que seja garantido o direito à consulta na forma da Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), deve ser concedido o direito à informação. Os povos indígenas e tradicionais possuem direito de ter acesso às informações sobre a medida que estão sendo consultados, essas informações precisam ser prestadas em nível aprofundado, que inclui processos formativos, material didático e traduções para os idiomas nativos (Benatti *et al.*, 2023). Em se tratando de medida de projeto de empreendimento econômico, o processo deliberativo de consulta deve abranger informações técnicas e independentes sobre os impactos e riscos do empreendimento, com linguagem clara e acessível (Oliveira *et al.*, 2022).

O povo Juruna Yadjá prevê em seu Protocolo de Consulta que “as informações sejam dadas em palavras simples e de forma clara, até que todas nossas dúvidas e questionamentos sejam respondidos” (JURUNA, 2017, p. 23). Bem como, prevê, no processo de consulta, uma fase de informação ampla e esclarecedora, a qual abrange o processo de elaboração de Termos de Referência de estudos de impacto ambiental, a elaboração dos estudos de impacto ambiental e avaliação de resultados, que devem se dar de forma conjunta com o povo Juruna e na presença da FUNAI, de assessoria técnica e jurídica de pesquisadores de confiança dos Juruna (JURUNA, 2017). Ademais, ressalta que “a aprovação dos termos de referência e de estudos de impacto pelo povo Juruna não se confunde com a aprovação da proposta da consulta” (JURUNA, 2017, p. 31).

Dessa forma, o direito à informação é amplo e prestado com boa-fé sem que haja omissão de informações e nem negativa de informações solicitadas, sob pena de nulidade do processo de consulta (Benatti *et al.*, 2023). A boa-fé deve conduzir o processo de consulta, desde a fase informativa até a fase decisória, para alcançar o objetivo do direito, que é a obtenção de consentimento, mediante acordo firmado entre os povos consultados e o Estado, sem violação do modo de vida de fazer e de pensar desses povos. Caso não haja consentimento, a medida não pode ser realizada ou adotada. Isto é, a boa-fé deve nortear a consulta e o resultado vincula os envolvidos, portanto, a consulta não pode ser realizada como mero procedimento formal para adoção de medida que atinge povos indígenas e tradicionais.

A consulta deve ser realizada de acordo com os costumes do povo indígena ou tradicional consultado, de forma que é inerente ao processo de consulta os povos dizerem como devem ser consultados e, portanto, deve participar da elaboração do plano de consulta. No Brasil, os povos indígenas e tradicionais têm elaborado seus protocolos de consulta, que são

instrumentos que indicam como o Estado deve exercer seu papel de consultá-los (Benatti, *et al.* 2023).

Benatti *et al.* (2023) ressaltam que os protocolos têm função de intermediação do processo de consulta para qualificação do conteúdo, oportunidade e alcance da aplicação do direito à consulta livre, prévia e informada, bem como reconhece o direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais de decidirem sobre suas vidas e seus futuros de acordo com seus próprios regimes políticos, substituindo a regulamentação estatal, por isso, são instrumentos de autodeterminação. Nesse sentido, Oliveira (2021) conceitua o protocolo de consulta:

Os Protocolos de Consulta Prévia são documentos (escritos ou orais) nos quais os grupos étnicos publicizam como deve ser uma consulta culturalmente adequada, documentando suas sensibilidades jurídicas relativas à organização social e política, às formas de representação e de participação, à formação e tomada de decisão, dentre outras regras jurídicas (OLIVEIRA, 2021, p. 23).

Assim, caso o povo ou comunidade consultada possua protocolo de consulta, a consulta livre, prévia e informada deve seguir o protocolo, do contrário, o povo ou a comunidade diz como o Estado deve lhe consultar de acordo com sua organização política, social e seu costume e criam juntos (povo e Estado) o plano de consulta.

O processo de consulta não consiste numa reunião pontual e deliberativa de manifestação do povo ou comunidade consultada, mas é um processo de diálogo intercultural com diversas fases e reuniões com objetivos específicos cada uma delas, conforme combinado no plano de consulta (Oliveira *et al.*, 2022). Nesse processo deve haver fase informativa, fase deliberativa, fase decisória, reuniões internas sem a participação do Estado, reuniões com o governo e outras pessoas, órgãos ou entidades convidadas pelo povo ou comunidade consultada. É indispensável que a consulta seja um “[...] procedimento culturalmente apropriado, que deve observar as formas próprias de participação e de deliberação dos grupos consultados, bem como o respeito das relações vividas por esses grupos com os humanos e não humanos” (Oliveira *et al.*, 2022, p. 180 – 181).

O objetivo do processo de consulta é chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas, nos termos da Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019, Decreto n. 10.088). Com isso, o objetivo do processo de consulta é estabelecer negociações recíprocas por meio das quais os povos indígenas e tradicionais possam ofertar, ao final, seu consentimento, após modificações, incorporando demandas desses povos em respeito a seus regimes de conhecimentos (Benatti *et al.*, 2023).

Oliveira *et al.* (2022, p. 190 – 191) ressaltam que as possibilidades de acordo são inúmeras, dentre elas: “(i) a modificação de aspectos técnicos do empreendimento; (ii) a realização de maiores estudos de impacto; (iii) o estabelecimento de medidas de controle ambiental; (iv) a não realização do empreendimento, as quais vinculam o Estado”.

Para Peruzzo (2017), o acordo ou o consentimento abrange o direito de “poder dizer não” após todo o processo de consulta, com diálogo intercultural e negociações, de forma que o direito ao veto pressupõe a realização da consulta prévia, livre e informada, pois a Corte Interamericana compreende o direito à consulta voltada ao consentimento como resultado de um processo permanente de diálogo e apresentação de argumentos. “Em outros termos, a busca pelo consentimento não significa direito das comunidades tradicionais ao veto, mas sim o dever de buscar propostas alternativas ou o dever de abstenção do Estado quando não atingido o consentimento” (Peruzzo, 2017, p. 2733).

Para Souza Filho *et al.* (2019) chegar a um acordo ou obter o consentimento é resultado do processo de processo de consulta, em que o direito de consentir abrange o direito de veto ou de “não consentir” e há casos que para o Estado tomar uma decisão exige o consentimento, tais como traslados populacionais, medidas especiais de salvaguarda, armazenamento ou dejetos de materiais perigosos, desenvolvimento de atividades militares, megas projetos que possam afetar o modo de vida ou subsistência. Além desses casos, a Corte Interamericana estabeleceu uma cláusula geral de consentimento que sempre é necessário o quando uma medida, de qualquer natureza, tiver impacto significativo e colocar em risco a integridade física e cultural do povo indígena ou tradicional (Souza Filho *et al.* 2019). Em todos esses, o não consentimento importa em veto.

Dessa forma, como o processo de consulta é deliberativo, o acordo vincula o Estado na sua decisão quanto a medida objeto da consulta e, caso não haja acordo, o Estado não poderá adotar a medida objeto da consulta (Benatti *et al.*, 2023).

Com esses parâmetros foi possível criar 36 indicadores de avaliação de consulta livre, prévia e informada para aferir se o processo de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e tradicionais atingidos por empreendimento econômicos foi capaz de contribuir na formação das decisões administrativas no processo de licenciamento ambiental.

Esses 36 indicadores são de quatro naturezas ou dimensões: 1. natureza procedimental, que avaliam o agende realizador da audiência, se todos os povos e comunidades atingidos foram consultados e a regularidade do procedimento realizado; 2. natureza formal, destinados a avaliar se a consulta foi realizada de forma prévia, livre, informada e de boa-fé; 3. natureza comunitária, que avaliam se a consulta foi realizada de acordo com os costumes do povo ou comunidade

consultada, seguindo o protocolo de consulta e plano de consulta, bem como se as normas previstas nesses instrumentos são capazes de garantir o direito à consulta nos termos da Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019); 4. natureza decisória, que avaliam as negociações realizadas entre o Estado e os povos e comunidades consultados para chegar ao consentimento, bem como se o Estado cumpriu com o resultado.

Assim, foi criada a matriz de avaliação de consulta livre, prévia e informada a partir do modelo proposto por Cardoso (2018), conforme Apêndice B e protótipo no quadro a seguir, através da qual será possível avaliar todo o processo de consulta, por etapas, e identificar se há falhas e onde estão as falhas que impedem a consulta de contribuir com a formação das decisões ou medidas, para aperfeiçoar.

Quadro 4 - Indicadores de Consulta prévia, livre e informada

NATUREZAS/ DIMENSÕES	VARIÁVEIS DE CONFORMIDADE
Natureza processual	Indicadores processuais de consulta
Agente realizador	O Estado realizou a consulta. O órgão estatal realizador da consulta é o mesmo responsável por tomar medida objeto da consulta. Sem condução da consulta por empresas, representantes da sociedade civil e universidades.
Povos ou comunidades consultadas	Todos os povos indígenas e povos e comunidades tradicionais atingidos foram consultados. Foi resguardado o direito de autorreconhecimento enquanto povos indígenas e tradicionais. Foi resguardado o direito de autorreconhecimento enquanto povos atingidos.
Procedimento	O processo de consulta teve fases informativa, deliberativa e decisória. Foram realizadas reuniões internas sem a participação do Estado e reuniões com o Estado e outras pessoas, órgãos ou entidades convidadas pelo povo ou comunidade consultada. Todos os membros do povo ou comunidade consultada, que quiseram, puderam participar de acordo com seus costumes (homens, mulheres, crianças, idosos).
Natureza formal	Indicadores formais de consulta prévia, livre e informada
Momento de realização da consulta	A consulta foi realizada antes do Estado tomar a medida objeto da consulta. A consulta foi realizada na fase de planejamento. No processo de licenciamento ambiental, a consulta foi realizada nas três fases, antes da concessão das licenças prévia, de instalação e de operação.
Liberdade	Os povos consultados puderam se manifestar sem mediação de terceiros.

	Sem tentativa de acordos com lideranças ou pessoas de forma diversa da organização social e política do grupo.
	Sem interferência, coação, ameaças ou uso de segurança privada.
Direito à informação de boa-fé	Foram prestadas informações sobre a medida para a qual estão sendo consultado, em nível aprofundado e didático, com linguagem simples e clara, nos idiomas nativos.
	Foram prestadas informações sobre os impactos e riscos da medida, sem omissão de informações e nem negativa de informações solicitadas.
	Todas as perguntas, questionamentos e dúvidas foram respondidas.
Natureza comunitária	Indicadores de conformidade comunitária
Adequação cultural	Os povos foram consultados sobre a existência de protocolo de consulta (escrito ou oral) ou sobre seus costumes, na ausência do protocolo.
	A consulta foi realizada de acordo com o protocolo de consulta ou com os costumes, na ausência do protocolo.
	A consulta foi realizada de acordo com a organização política e social do povo consultado.
Plano de Consulta	O plano de consulta foi elaborado em conjunto com povo a ser consultado e o Estado.
	O plano de consulta foi elaborado de acordo com o protocolo de consulta ou com os costumes do povo, na ausência do protocolo.
	O Plano de consulta foi respeitado.
Normas para consultar	Há previsão um processo de consulta com diversas fases informativa, deliberativa e decisória.
	Há previsão de reuniões internas sem a participação do Estado e reuniões com o Estado e outras pessoas, órgãos ou entidades convidadas pelo povo ou comunidade.
	Há previsão de como o povo ou comunidade consultada toma decisão.
Natureza decisória	Indicadores de consentimento
Comunitária	Houve negociações.
	Houve proposta de modificação da medida.
	A decisão ou as decisões do povo ou comunidade consultada se deu ou se deram por unanimidade.
Estatal	O Estado acolheu as modificações sugeridas pelo povo ou comunidade consultada, incorporando-as na medida.
	O Estado respeitou as decisões do povo ou comunidade consultada.
	O Estado se vinculou ao resultado da consulta.
Resultado da consulta	Foi possível chegar a um acordo.
	O povo ou comunidade consultada ofertou consentimento.
	No caso de não ter chegado a um acordo, o Estado deixou de realizar a medida.

Fonte: A autora.

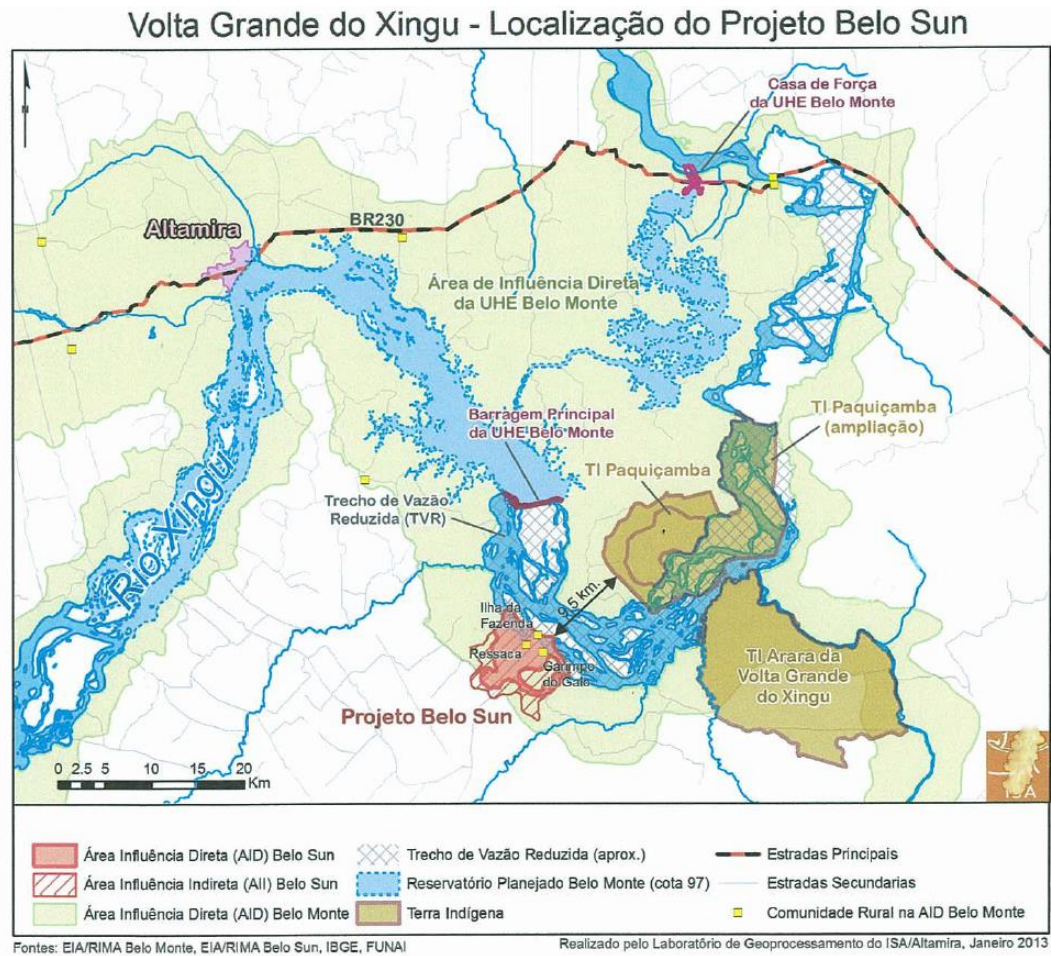
3 PARTICIPAÇÃO DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS NO PROJETO MINERÁRIO VOLTA GRANDE

3.1 O Projeto Volta Grande e as Populações Atingidas

A região conhecida como Volta Grande do Xingu é onde o rio Xingu faz uma curva de cem quilômetros, localizada nos Municípios de Anapu, Altamira, Senador José Porfírio e Vitória do Xingu, sudoeste do Estado do Pará, Brasil. Essa região abriga vasta diversidade biológica, fauna, flora, ictiofauna e é habitada por povos indígenas, nas Terras Indígenas (TI) Paquiçamba e Arara da Volta Grande, indígenas em terras com processo de reconhecimento (Aldeia São Francisco) e que vivem fora de TI das etnias Juruna e Xipaia, estabelecidos ao longo do rio. Nesse trecho do Xingu também vivem comunidades tradicionais ribeirinhas, em localidades com maior adensamento populacional, como é o caso da Vila Ressaca, Ilha da Fazenda, Caitucá, Landir e Limão, ou em localidades com maior dispersão ao longo do rio.

A Volta Grande do Xingu já é área de impacto da UHE Belo Monte, o chamado Trecho de Vazão Reduzida (TVR). Com o barramento do rio e desvio da água para movimentar as turbinas na casa de força principal da usina, o perímetro da Volta Grande sofreu redução de mais de 80% do fluxo de água do Xingu. Com isso, os povos indígenas e comunidades ribeirinhas, que dependem do rio, têm experimentado crescentes impactos na pesca, navegação, qualidade da água e alteração dos modos de vida. Essa área está sob monitoramento social e ambiental pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) até o ano de 2025, em razão das incertezas dos impactos socioambientais da hidrelétrica.

Mapa 1 - Região da volta Grande do Xingu com representação das Áreas de Influência do Projeto Volta Grande e das Áreas de Influência da UHE Belo Monte



Fonte: Instituto Socioambiental *apud* SEMAS, processo n. 2012/5028, v.3, p. 139.

Nessa mesma região, pretende ser implantado o Projeto de mineração de ouro a céu aberto denominado Volta Grande, no Município de Senador José Porfírio. O Projeto Volta Grande é licenciado pelo Estado do Pará, na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), sob o n. 2012/5028 e 2015/5340, a requerimento da empresa Belo Sun Mineração Ltda., que é uma subsidiária brasileira da *Belo Sun Mining Corporation* pertencente ao grupo *Forbes & Manhattan Inc.*, um banco mercantil de capital privado que desenvolve projeto de mineração em todo o mundo.

No licenciamento ambiental, processo n. 2015/5340 (SEMAS, v.5, cap. 1, p. 9), a empresa Belo Sun indica que há registros de atividade de garimpagem na Volta Grande do Xingu desde os anos de 1950. A população da Volta Grande do Xingu, além de realizar atividade de pesca, agricultura de subsistência e extrativismo vegetal, realizavam atividade de garimpagem artesanal em pequenos aluviões, denominados Ouro Verde, Gaúcho, Canela, Serrinha, Grota Seca, Galo, Japão e Nobelino.

Em 1970, a Mineradora Oca Ltda. iniciou as primeiras pesquisas de reserva mineral na região, o que gerou conflitos entre a empresa e os garimpeiros locais entre os anos de 1980 e 1990 (SEMAS, processo n. 2015/5340, v.5, cap. 1, p. 9). Esses conflitos entre a Mineradora Oca e os garimpeiros locais e a instalação propriamente dita da Mineradora, gerou desterritorialização (Haesbaert, 2016) dos garimpeiros, principalmente daqueles que vivam próximo ao rio Itatá²¹, e reterritorialização (Haesbaert, 2016) dos mesmos na Vila Ressaca, em 1983²², como um dos moradores da Vila Ressaca contou à Defensoria Pública, em Relatório de Visita extraído do procedimento P.48.169.538/2013:

O Sr. C. S. falou que muitos moradores chegaram antes, em 1980, como é o caso dele, na época ainda não havia a Vila da Ressaca. Quando ele chegou na região, com 19 anos de idade, somente existia a Ilha da Fazenda, onde ele morava. Depois se deslocaram para a margem do rio Itatá, quando a mineradora OCA se instalou na área expulsou todos, foi quando se deslocaram para a região da Vila da Ressaca em 1983 (DPE, 2013, p. 5).

Nos anos 1990, os direitos minerários da Oca foram transferidos para Volta Grande Mineração Ltda. e, em 2005, a Verena Mineração Ltda., adquiriu os direitos minerários e o acervo técnico referente às áreas que compõem o Projeto Volta Grande. Em 2010, a Verena Mineração Ltda. teve a sua razão social alterada para Belo Sun Mineração Ltda. (SEMAS, processo n. 2015/5340, v.5, cap. 1, p. 9). Em 2012, a empresa Belo Sun apresentou os Estudos de Impactos Ambientais do Projeto minerário Volta Grande para a SEMAS com o pedido de licença prévia.

Nessa época, os garimpeiros locais já estavam organizados na Cooperativa Mista de Garimpeiros Ressaca, Itatá, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda (COOMGRIF), que foi criada formalmente em 2006²³ e, em 2009, obtiveram junto a SEMAS licença de operação n. 4043/2009 para extração de ouro, validada até 2013 (SEMAS, processo n. 2012/5028, v.7, p. 108). Em 2015, a SEMAS cancelou a referida licença de operação²⁴.

²¹ O rio Itata é afluente do rio Xingu.

²² Haesbaert explica esse fenômeno no “O mito da desterritorialização: o ‘fim dos Territórios’ à multiterritorialidade”, que o movimento de desterritorialização de um povo é seguido do movimento de reterritorialização, pois o ser humano não vive sem território e o novo território possui características do território anterior, já que para o autor o espaço constitui-se como território em um processo de territorialização com domínio político e econômico e apropriação simbólica e cultural. Por isso, os moradores das proximidades do rio Itata que ali garimpavam foram desterritorializados pela Mineradora Oca e se reterritorializaram formando a Vila Ressaca, onde passaram exercer moradia, trabalho e modo de vida.

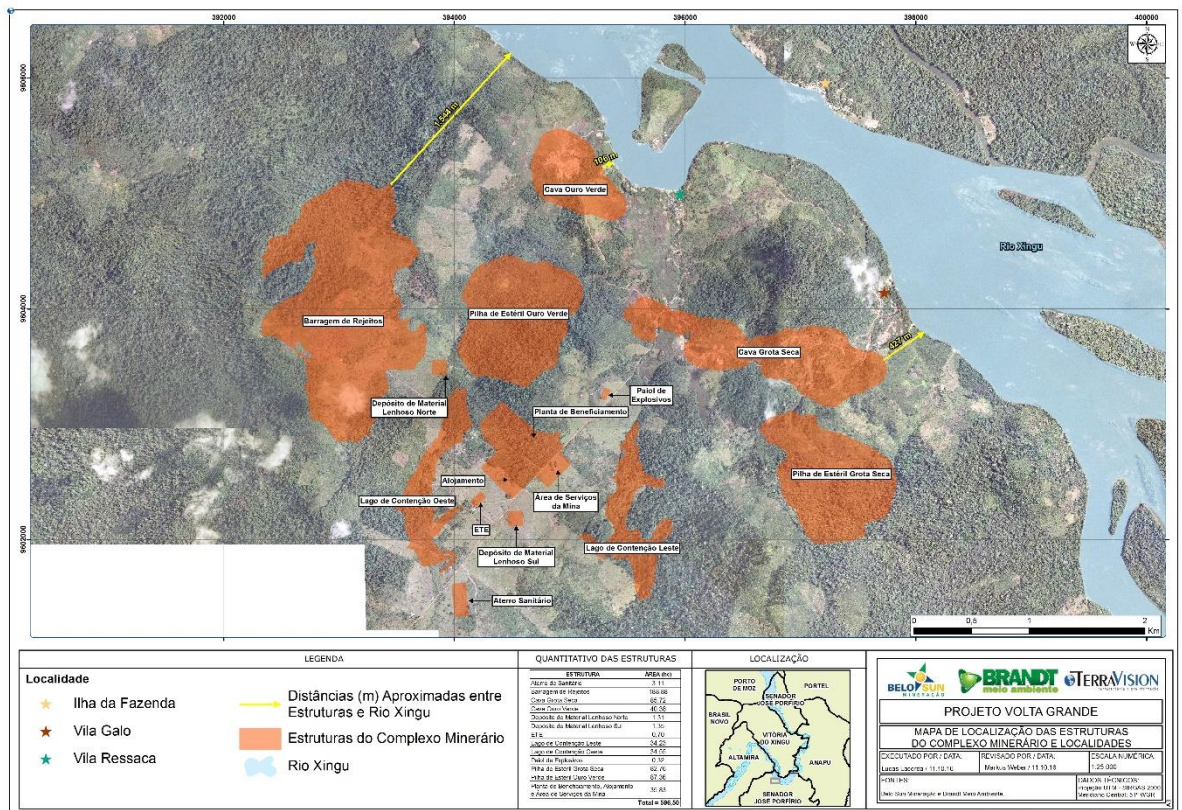
²³ Ano de inscrição no CNPJ 08.063.220/0001-76. Disponível em: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp. Acesso em: 14 out. 2023.

²⁴ Informação extraída de consulta pública no Sistema de Monitoramento de Licenciamento Ambiental (SIMLAM) da SEMAS, usando como parâmetro de busca o CNPJ da COOMGRIF. Disponível em: <http://monitoramento.semas.pa.gov.br/simlam/index.htm>. Acesso em: 14 out. 2023.

Em fevereiro de 2014, a SEMAS concedeu Licença Prévia n. 1312/2014 ao Projeto Volta Grande (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 155 – 158), em uma área de 2.355,13 hectares, nas comunidades da Vila Ressaca, Galo, Ouro Verde e em parcela do Projeto de Assentamento denominado Ressaca, onde vivem ribeirinhos, garimpeiros e trabalhadores rurais assentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O Projeto prevê suas estruturas próximas ao rio Xingu, com uma barragem de rejeitos a 1,54 quilômetros de distância do rio; duas cavas a céu aberto de onde serão retiradas terra e rocha, a cava Ouro Verde fica a 106 metros do rio com 220 metros de profundidade e a cava Grota Seca fica a 427 metros do rio com também 220 metros de profundidade; duas pilhas onde serão colocadas terra e rocha, a pilha Ouro Verde fica a 960 metros do rio com altura estimada de 140 metros e a pilha Grota Seca fica a 1,16 quilômetros do rio com altura de 115 metros. O Projeto também prevê aterro sanitário, dois lagos de contenção de água, estação de tratamento de efluentes, alojamento, vias internas de acesso e paiol de explosivo a 1,84 km do rio Xingu. (SEMAS, processo n. 2015/5340, v.5, sumário executivo, p. 19 – 20, e laudo técnico n. 12322, p. 183).

Mapa 2 - Localização das estruturas do Projeto Volta Grande com indicação de localização das Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ilha da Fazenda.



Fonte: SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 3-3.3, p. 12.

Com essa estrutura, o Projeto prevê 23 anos de vida útil do empreendimento, sendo 2 anos de instalação, 12 anos de operação, 2 anos de fechamento e 8 anos de monitoramento após o fechamento, com estimativa de extrair 3,5 milhões de toneladas de minério por ano de operação, isso significa, que o empreendimento visa extrair 42 milhões de toneladas de ouro nos seus 12 anos de operação. (SEMAS, processo n. 2015/5340, v.5, sumário executivo, p. 2).

O Projeto considerou como áreas de influência para o meio antrópico (SEMAS, processo n. 2012/5028, v.6, p. 220 – 224): Área Diretamente Afetada (ADA), definida como a área onde serão instaladas as estruturas físicas do empreendimento, que abrange as comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde (as duas primeiras estão identificadas no Mapa 2 com estrelas); Área de Influência Direta (AID), delimitada a partir dos possíveis impactos gerados pela mina ao meio antrópico segundo o critério de “pressão sobre as estruturas e infraestrutura urbana, tais como trânsito, circulação de mercadorias, moradia, educação, saúde, saneamento e segurança pública” (SEMAS, processo n. 2012/5028, v.6, p. 222), nessa área estão as comunidades Ilha da Fazenda (está identificada no Mapa 2 com estrela), Itatá e Agrovila Sol Nascente; Área de Influência Indireta (AII), consiste na área que são previstos impactos indiretos do empreendimento ou a sinergia de impacto de outros empreendimentos, como a UHE Belo Monte, que abrange os municípios de Senador José Porfírio, Altamira e Vitória do Xingu, bem como as Terras indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande.

Ocorre que essa delimitação da Área Diretamente Afetada e os critérios utilizados pelo Projeto para delimitação não reflete a totalidade da área que irá sofrer os impactos socioambientais dessa natureza e nem todas as populações que irão sofrer mudanças nos seus modos de vida. A partir dessa delimitação, o Projeto considerou que apenas as populações que vivem nas comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde irão sofrer mudanças nos seus modos de vida, pois irão sofrer deslocamento compulsório da área onde moram e trabalham para a instalação das estruturas físicas do empreendimento (SEMAS, processo n. 2015/5340, v.5, cap. 3-3.3, p. 17 e p. 112 - 113). Para essas populações que o Projeto prevê o Programa de realocação, negociação e inclusão social (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 3-3.3, p. 17 e p. 112 - 113).

As populações atingidas das comunidades Ilha da Fazenda e Itatá, que estão na AID, irão sofrer mudança nos seus modos de vida, em decorrência do deslocamento compulsório das comunidades vizinhas, pois é na comunidade Vila Ressaca, que será deslocada, que ocorrerem os encontros comunitários, é onde fica o comércio, a escola e o posto de saúde utilizados pelas comunidades vizinhas (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 3-3.3, p. 135).

No entanto, as populações das comunidades Ilha da Fazenda, Itatá e Agrovila Sol Nascente, bem como de outras comunidades ribeirinhas, indígenas e de trabalhadores e trabalhadoras ruais que ficam no entorno do empreendimento, não foram consideradas como populações que irão sofrer mudanças nos seus modos de vida e, portanto, não estão abrangidas com medidas reparatórias, compensatórias e mitigatórias decorrentes desse impacto socioambiental, pois não serão descoladas. Os moradores da comunidade Ilha da Fazenda poderão optar pelo deslocamento ou permanecer na comunidade.

Com isso, o Projeto restringiu as populações atingidas que irão sofrer mudança nos seus modos de vida a apenas às comunidades que serão deslocadas, de forma a considerar atingido apenas quem vai perder a posse de sua terra, moradia e área de trabalho ou sustento²⁵. É o conceito de atingido patrimonialista, em que a população é vista como um obstáculo a ser removido, de modo a viabilizar o empreendimento (Vainer, 2008). Para Vainer (2008) é a concepção de atingido enquanto inundado, que considera atingido as pessoas que irão perder sua área de terra ou imóvel, posse ou propriedade, em decorrência da instalação do empreendimento ou por inundação de barragem.

Cumprido ressaltar que as populações que vivem nas áreas de AID e AII também são consideradas populações atingidas pelo Projeto, contudo, considera que não terão mudanças nos seus modos de vida e, por isso, ao longo do processo de licenciamento não são tratadas como populações atingidas nos seus modos de vida.

A SEMAS também considera população atingida com base nessa delimitação das áreas diretamente afetada, de influência direta e indireta previstas no EIA de acordo com os impactos socioambientais também previstos no Projeto.

Contudo, a Defensoria Pública do Estado do Pará, na Ação Civil Pública 0001062-06.2017.814.0005, aponta que houve subdimensionamento da ADA (TJPA, processo n. 0001062-06.2017.814.0005, ID 44815359, p. 14 – 18), pois, no EIA, a instalação do empreendimento ocuparia área de 1.400 hectares, que representa a área definida como ADA (EIA/RIMA, Projeto Volta Grande, Belo Sun Mineração Ltda., p. 163), porém, a Licença Prévia n. 1312/2014 foi concedida ao Projeto em área de 2.355,13 hectares, que corresponde a soma das áreas do empreendimento (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 155 – 158).

Com esse aumento da área do empreendimento na LP, várias populações que sofrerão mudanças nos seus modos de vidas estão excluídas da ADA e, por consequência, do Programa

²⁵ A propriedade das terras é da União, trata-se da Gleba Ituna, que é terra pública federal, como será visto a diante.

de realocação, negociação e inclusão social, que é destinado a reparação e compensação das populações atingidas no seu modo de vida.

Na referida ação civil pública 0001062-06.2017.814.0005, a Defensoria Pública indica que a Comunidade Tradicional Ribeirinha denominada Ilha da Fazenda, onde residem famílias indígenas das etnias Xipaia e Juruna, e ribeirinhos, e a Comunidade Itatá, serão diretamente afetadas pelos impactos das detonações, fluxo populacional, risco de uso de cianeto, tráfegos de pessoas atraídas pelo empreendimento, indefinição de circulação com a abertura e fechamento de estradas, mas, ainda assim, foram excluídas da ADA (TJPA, processo n. 0001062-06.2017.814.0005, ID 44815359, p. 15 – 16). Isto é, essas populações sofrerão mudanças nos seus modos de vida, mas estão excluídos do núcleo de atingidos que foram reconhecidos como aqueles que sofrerão mudanças nos modos de vida.

Nessa ACP, a Defensoria busca identificar como populações atingidas aquelas que vão sofrer conjunto de processos econômicos e sociais deflagrados pelo empreendimento, que possam vir a ter efeitos perversos sobre seus meios e modo de vida, como proposto por Vainer (2008).

No processo de licenciamento ambiental n. 2015/5340 (SEMAS) destinado a obtenção de licença de instalação, o Projeto Volta Grande foi apresentado à SEMAS com diversas alterações, inclusive na ADA, que foi reduzida para área de apenas 596,50 hectares, pois foi considerada apenas a área exata das estruturas do empreendimento, as quais também foram alteradas, conforme representado no Mapa 2.

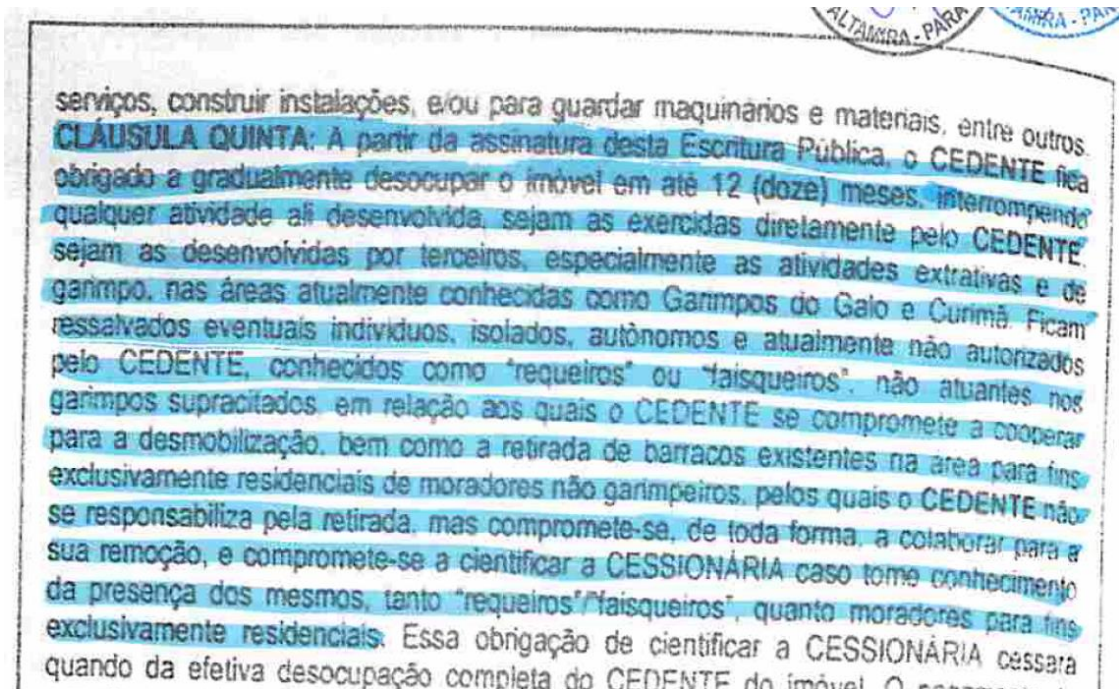
Ocorre que o imóvel rural inscrito no Cadastro Ambiental Rural (CAR) sob n. 235300 como da empresa Belo Sun Ltda., onde se pretende instalar o empreendimento, possui área de 2.759,51 hectares (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.8, p. 6 – 9), que não foi considerado como ADA, mas foram recortadas as estruturas do empreendimento, como cavas, pilhas de estéril, minério, barragem de rejeitos, área industrial, áreas de apoio (subestações, aterro sanitário, adutora, dentre outras) e as estradas de acesso interno das estruturas do projeto, para restringir a ADA na área de 596,50 hectares e excluir populações atingidas da ADA, dos mecanismos de participação e dos programas de reparação e compensação.

Na fase inicial do licenciamento e antes da concessão da licença prévia, em julho de 2013, a empresa Belo Sun foi questionada judicialmente pela Defensoria Pública, por meio da ação civil pública n. 0005149-44.2013.8.14.0005, que tramita na Vara Agrária de Altamira, por comprar ilegalmente terras públicas federais que compreendem as comunidades Ressaca, Galo e Ouro Verde, bem como por ameaçar de despejo as famílias dessas localidades, as quais

também teriam sido proibidas de caçar e pescar em área de uso comum (TJPA, processo n. 0005149-44.2013.8.14.0005, ID 35129072, p. 6 – 11).

Nessa ação, a Defensoria Pública demonstra que as áreas das Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde compõem a Gleba Ituna que é terra pública federal, registrada na matrícula imobiliária em nome do INCRA, sob o n. 23.073, livro 2AAT, fl. 224, Cartório de Senador José Porfírio, segundo informação emitida pelo próprio INCRA (TJPA, processo n. 0005149-44.2013.8.14.0005, ID 35129074, p. 13) e que a empresa Belo Sun teria adquirido essas áreas de forma ilegal de Henrique Pereira, Willian Aragão e Geisel Uchoa, por meio de contrato de compra e venda, no qual se comprometeram a interromper qualquer atividade exercida nas terras objeto dos contratos, inclusive por terceiros, e a retirar delas os moradores, conforme contatos de compra e venda apresentados na referida ação judicial (TJPA, processo n. 0005149-44.2013.8.14.0005, ID 35134792, p. 12 – 22, ID 35134793, p. 1 – 13).

Ilustração 2 - Cláusula Quinta de um dos contratos de compra e venda firmado entre a empresa Belo Sun Ltda. e Henrique Pereira, Willian Aragão e Geisel Uchoa



Fonte: TJPA, processo n. 0005149-44.2013.8.14.0005, ID 35134792, p. 12 – 22, ID 35134793, p. 1 – 13.

No ano de 2012, a população das Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde chegou a 813 habitantes, sendo a Vila Ressaca a comunidade mais populosa com 549 habitantes, segundo censo realizado pela empresa Belo Sun (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 3-3.3, p. 120). Nessas Comunidades, onde vivem famílias de ribeirinhos, pescadores, agricultores e extrativistas, eram antigas Fazendas que possuíam os mesmos nomes das atuais

Vilas e teriam sido herdadas, respectivamente, por Henrique Pereira, Willian Aragão e Geisel Uchoa, as quais foram negociadas com a empresa Belo Sun.

Tabela 2 - Imóveis rurais negociados por Henrique Pereira, Willian Aragão e Geisel Uchoa com a Belo Sun, com indicação de extensão das áreas e valores

CEDENTES	IMÓVEL RURAL	ÁREA (hectares)	VALOR (reais)
Henrique Pereira	Fazenda Ressaca	405,96	2.200.000,00
Willian Aragão	Fazenda do Galo	824,82	4.000.000,00
Geisel Uchoa	Fazenda Ouro Verde	503,62	2.000.000,00
TOTAL		1.734,40	8.200.000,00

Fonte: Defensoria Pública do Estado do Pará, processo administrativo P48.191.985/2013.

Também com intuito de obter a posse da área para a instalação do empreendimento, a empresa Belo Sun estaria distribuindo panfletos de negociação das áreas das Comunidades com os próprios moradores, segundo informação recebida pela SEMAS. Em novembro de 2016, a SEMAS notificou a empresa Belo Sun Mineração Ltda. para paralisar, imediatamente, a distribuição de panfleto que apresentava propostas de indenização, realocação e permanência nas Vilas à população das Comunidades Vila da Ressaca, Ilha da Fazenda, Garimpo do Galo e Ouro Verde, bem como determinou que realizasse reuniões junto as Comunidades que receberam o material para esclarecer que as propostas apresentadas para a realocação das famílias eram de caráter apenas informativo (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.4, p. 246).

Na área de instalação do empreendimento também estão as Comunidades Itatá, Agrovila Sol Nascente e Ilha da Fazenda, as quais foram inseridas na Área de Influência Direta, embora a empresa Belo Sun tenha indicado que essas Comunidades não sofrerão nenhuma interferência com a instalação das estruturas do Projeto Volta Grande (SEMAS, processo n. 2012/5028, v.6, p. 222).

Contudo, a Ilha da Fazenda está situada na frente do empreendimento, na outra margem do rio Xingu, numa distância inferior a 10 km, onde vivem ribeirinhos e indígenas das etnias Xipaia e Juruna, os quais permanecerão na localidade durante a instalação e operação do empreendimento, que contará com desmonte por explosivo, reserva mineral e barragem de rejeito. A Comunidade Itatá está localizada na via de acesso interno do empreendimento e nela vivem agricultores, extrativistas e pescadores artesanais, os quais vão ser atingidos pelo fluxo populacional, tráfego de pessoas atraídas pelo empreendimento, indefinição de circulação com a abertura e fechamento de estradas. A Comunidade Rural Agrovila Sol Nascente também

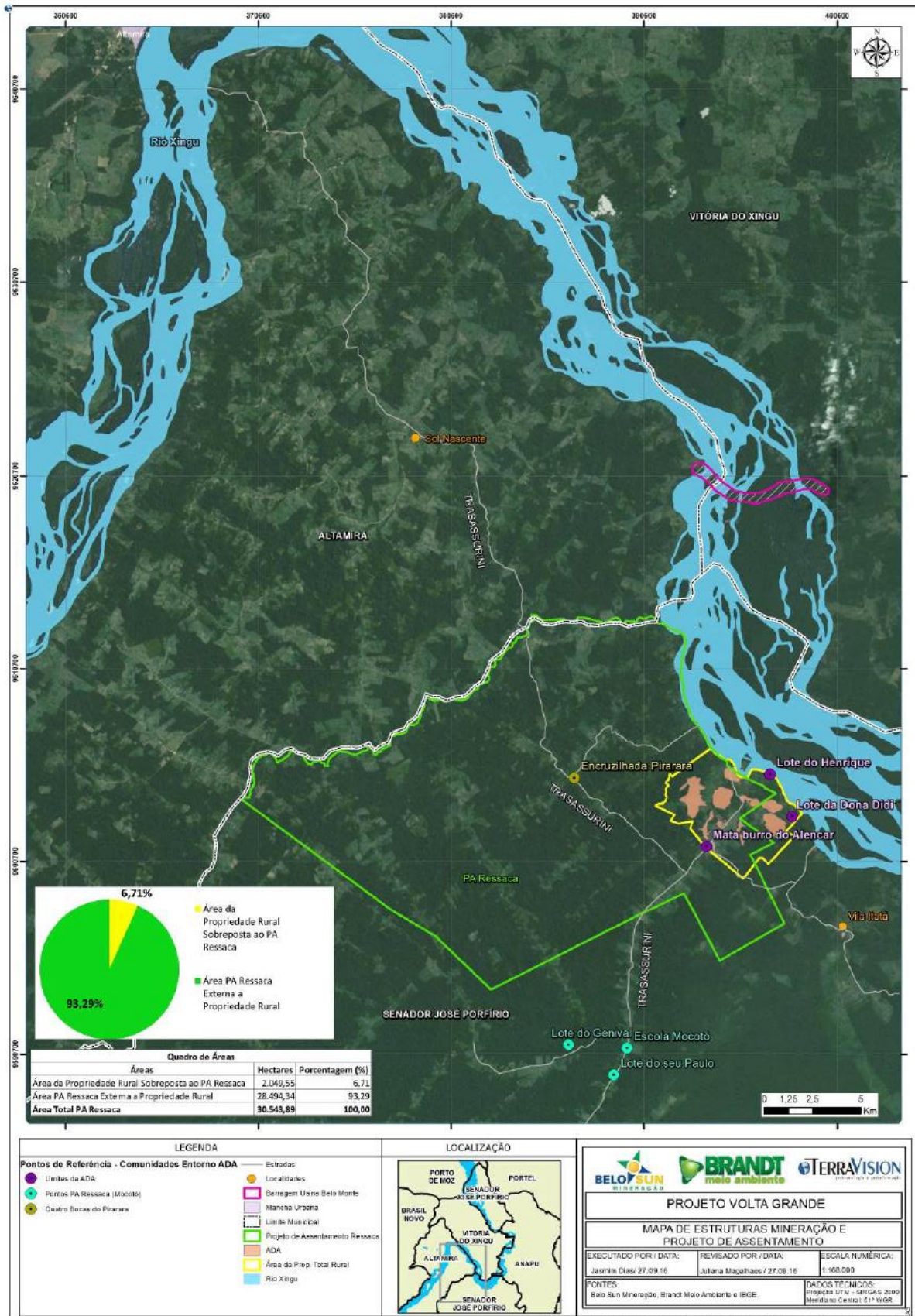
sofrerá todos esses impactos, pois está situada na via de acesso ao empreendimento, a Transassurini, que dá acesso a balsa de travessia sobre o rio Xingu para cidade de Altamira. (TJPA, processo n. 0001062-06.2017.814.0005, ID 75099274, p. 16).

Além disso, o Programa de Realocação, Negociação e Inclusão social (SEMAS, processo n. 2015/5340, v.5, cap. 3-3.3) constatou completa dependência das Comunidades Ilha da Fazenda e Itatá com a Comunidade Vila Ressaca, sendo que os moradores das primeiras fazem uso de comércio, espaços de convivência, serviços públicos de saúde e educação da Vila Ressaca (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 3-3.3, p. 135). Em pesquisa realizada pela empresa Belo Sun, 92% das pessoas entrevistadas na Ilha da Fazenda responderam que usam o serviço público de saúde da Vila Ressaca e 62% das pessoas entrevistadas na Comunidade Itatá responderam que usam o serviço público de saúde da Vila Ressaca (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 3-3.3, p. 135).

Ocorre que a população que vive na Vila Ressaca será realocada para a instalação do empreendimento e as Comunidades Ilha da Fazenda e Itatá serão afetadas diretamente com a ausência de serviços públicos de saúde e educação, comércio e convivência comunitária que possuem com a Vila Ressaca.

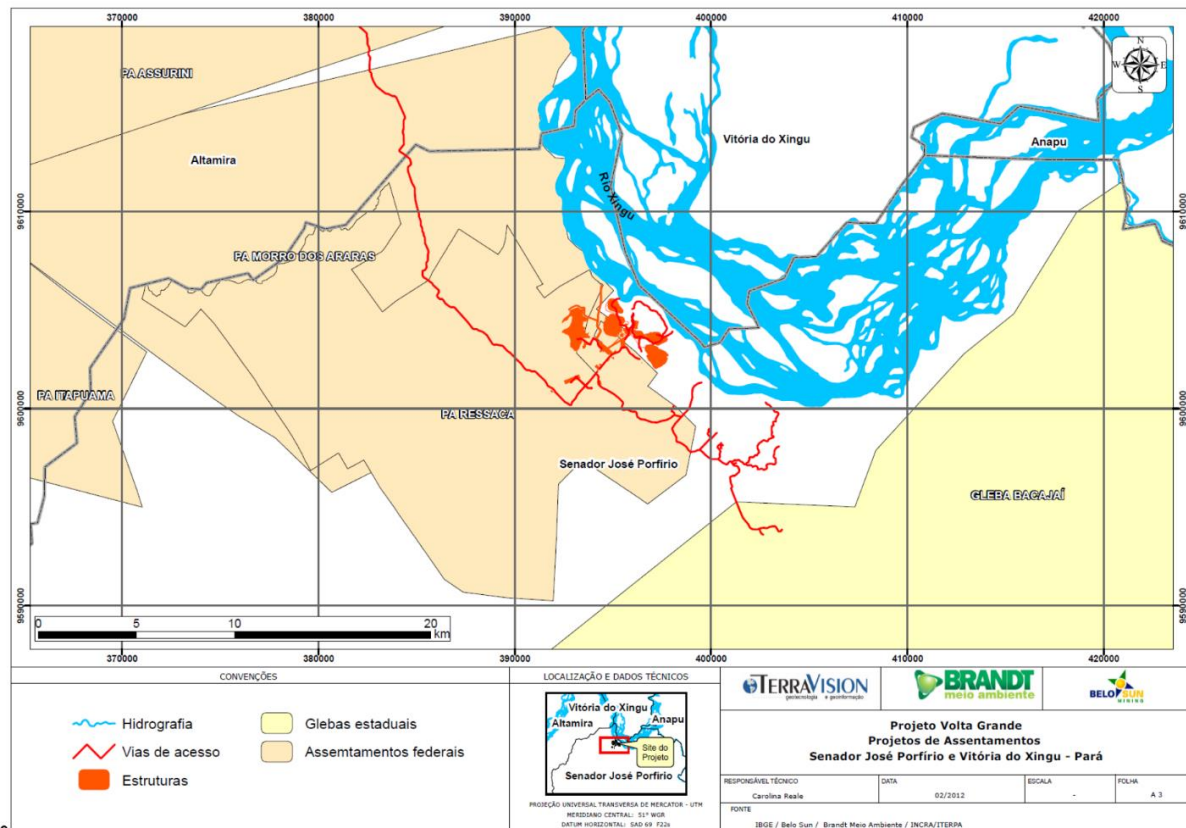
Na Área de Influência Indireta (AII) estão dezesseis Projetos de Assentamento (PA) do INCRA, com um total de 7.299 famílias assentadas (EIA/RIMA, Belo Sun Mineração Ltda., 2BSML001-1-SO-EIA-0001, p. 159-160), sendo que o Projeto Volta Grande (PVG) possui área de 2.049,55 hectares sobreposta ao PA Ressaca (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 2, p. 122), onde há 462 famílias assentadas, nos PA Morro dos Arraras e PA Assurini passa a via de acesso ao empreendimento, ambos possuem 629 famílias assentadas, e o PA Itapuama está próximo ao PVG com 930 famílias assentadas (EIA/RIMA, Belo Sun Mineração Ltda., 2BSML001-1-SO-EIA-0001, p. 159-160).

Mapa 3 - Sobreposição do Projeto Volta Grande com o PA Ressaca



Fonte: Projeto Volta Grande apresentado pela Belo Sun Mineração Ltda. à SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 2, p. 122.

Mapa 4 - Sobreposição do Projeto Volta Grande com o PA Ressaca, a via de acesso ao empreendimento passando pelos PA Morro Dos Araras e PA Assurini e o PA Itapuama próximo ao Projeto de mineração



Fonte: Estado de Impactos Ambientais do Projeto Volta Grande da Belo Sun Mineração Ltda., 2BSML001-1-SO-EIA-0001, p. 169.

O INCRA e a empresa Belo Sun Mineração Ltda. firmaram contrato de concessão de uso n. 1224/2021, no processo administrativo do INCRA n. 54000.002023/2017-34, no qual o INCRA concedeu a empresa Belo Sun direito de uso de área de 2.428,00 hectares, sendo 1.439,00 hectares sobreposto ao PA Ressaca e 989,00 hectares da Gleba Ituna, para exploração minerária do Projeto Volta Grande (TRF1, processo n. 1001161-22.2022.4.01.3903, ID 1044960746).

As Defensorias Públicas da União e do Estado do Pará questionam judicialmente a legalidade desse contrato na ação civil pública n. 1001161-22.2022.4.01.3903, que tramita na Justiça Federal de Altamira, pois a empresa Belo Sun teria adquirido ilegalmente 21 lotes do PA Ressaca, que totalizam área de 1.715,113 hectares, e solicitou junto ao INCRA a desfetação da área para destiná-la a mineração, sob o argumento de que não existem pessoas morando nesses lotes. O INCRA, por sua vez, sem realizar vistoria na área, a denominada supervisão lotacional, sem participação dos beneficiários dos 21 lotes e do PA Ressaca e sem previsão de medidas compensatórias aos beneficiários da reforma agrária, seja dos 21 lotes ou do PA

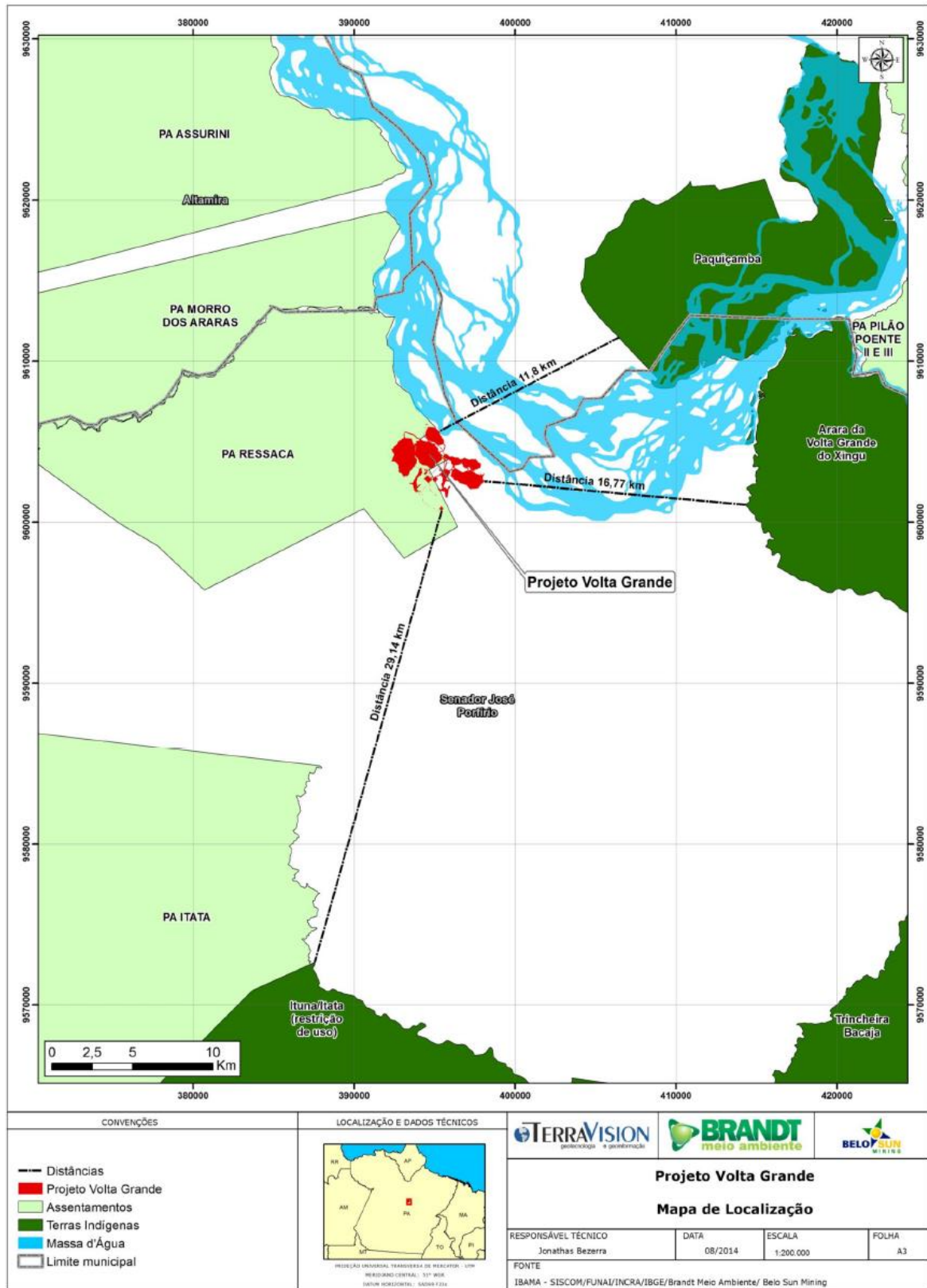
Ressaca, firmou o contrato de concessão de uso com a empresa Belo Sun. (TRF1, processo n. 1001161-22.2022.4.01.3903, ID 1044944253).

Nessa ação, as Defensorias demonstram que ainda há famílias de beneficiários da reforma agrária morando e trabalhando na área do PA Ressaca objeto do referido contrato de concessão de uso, as quais não participaram de nenhuma fase das negociações e da celebração do contrato e nem foram contempladas com medidas compensatórias (TRF1, processo n. 1001161-22.2022.4.01.3903, ID 1044944253).

Ademais, a parcela da Gleba Federal Ituna que também foi objeto do contrato são as Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde, as quais também não participaram de nenhuma fase das negociações e da celebração do contrato e nem foram contempladas com medidas compensatórias e reparatórias (TRF1, processo n. 1001161-22.2022.4.01.3903, ID 1044944253). Sendo que, em 2015, a Secretária do Patrimônio da União (SPU) já havia declarado a área da Vila Ressaca e do Galo como de interesse público para fins de regularização fundiária de interesse social, para beneficiar 176 famílias de baixa renda na Ressaca e 63 famílias de baixa renda no Galo, de modo a reconhecer o direito social à moradia, nos termos da Portaria da SPU n. 220 de 20.11.2015 e da Portaria da SPU 218, de 20.11.2015 (TJPA, processo n. 0001062-06.2017.814.0005, ID 44114549, p. 2).

Na região que se insere o empreendimento também há diversidade étnica, cultural e territorial dos povos indígenas que vivem na Volta Grande do Xingu, há indígenas isolados e em Terras Indígenas, e outros dispersos ao longo do rio ou em comunidades ribeirinhas e no contexto urbano. Próximo ao Projeto Volta Grande estão as Terras Indígenas Paquiçamba, Araras da Volta Grande e Ituna Itatá, há uma distância de 11,8 km, 16,77 km, e 29 km do empreendimento, respectivamente (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 2, p. 423 – 432).

Mapa 5 - Distância das Terras Indígenas Paquiçamba, Araras da Volta Grande e Ituna Itatá do Projeto Volta Grande



Fonte: Projeto Volta Grande apresentado pela Belo Sun Mineração Ltda. à SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap. 2, p. 434.

Ocorre que no Estudo de Impacto Ambiental do Projeto Volta Grande não foi considerado o componente indígena, não houve participação das comunidades indígenas da região e nem da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Por isso, na fase inicial do licenciamento ambiental, em 14.01.2013, o Ministério Público Federal emitiu recomendação ao Secretário Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, para não conceder licença prévia ao Projeto Volta Grande sem que antes:

1. Tenha sido apresentado em definitivo pela FUNAI Termo de Referência para viabilizar o Estudo do Componente Indígena do Projeto Volta Grande de Mineração;
2. Tenha sido apresentado pelo empreendedor Estudo do Componente Indígena, como parte indispensável do Estudo de Impacto Ambiental – EIA;
3. Tenham sido ouvidas das Comunidades Indígenas atingidas, por meio de oitivas²⁶, livres, prévias e informadas;
4. Tenha sido aprovado o componente indígena do Estudo de Impacto Ambiental pelo órgão indigenista – FUNAI; [sic]
5. Tenha sido considerada de maneira satisfativa a sinergia de impactos entre o Projeto Volta Grande de Mineração e a UHE Belo Monte. (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 228)

Nessa mesma época, a FUNAI comunicou a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará a necessidade de realizar estudos do componente indígena no EIA/RIMA do Projeto Volta Grande, em razão da existência de três Terras Indígenas na região (TI Paquiçamba, TI Araras da Volta Grande e TI Ituna Itatá) e de indígenas que vivem fora de TI²⁷ ou com processo de demarcação de suas terras em curso. Também salientou que deverá ser realizada análise considerando os impactos sinérgicos com a UHE de Belo Monte, bem como apresentou termo de referência provisório para esse fim (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.5, p. 19).

Em decorrência da recomendação do MPF e requerimento da FUNAI, em 14.03.2013, a SEMAS emitiu determinação à Belo Sun para “realizar Estudo do Componente Indígena das Terras Indígenas denominadas de Paquiçamba e Araras da Volta Grande do Xingu, de acordo com o termo de referência disponibilizado pela FUNAI” e determinou que deve “considerar no

²⁶ O uso da grafia “oitiva” está incorreto, pois os povos indígenas possuem o direito à consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção n. 169 da OIT (BRASIL, 2019), e não a oitiva conforme utilizado no documento. Contudo, parece que se trata de um erro ortográfico, pois o MPF reivindica neste documento os Estudos do Componente Indígena e que seja garantida a participação dos povos indígenas nos termos da Convenção n. 169 da OIT, que garante o direito à consulta prévia. Bem como, o MPF propôs a ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903 (TRF1, 2013) justamente para esses fins, conforme analisado no subcapítulo 3.2.2. Dessa forma, apesar de ter utilizado o termo “oitiva” a visão do órgão é de defesa do direito à consulta prévia dos povos indígenas.

²⁷ O termo utilizado no licenciamento, pela FUNAI e outros órgãos e instituições, é indígenas “desaldeados”. Ocorre que esse termo é inadequado, pois gera tratamento discriminatório entre os povos indígenas em razão de não terem seu território formalmente regularizado pelo Estado (Oliveira *et al.*, 2022). Por isso, substituo o termo “desaldeados” que vivem fora de TI.

estudo a sinergia entre os impactos do Projeto Belo Sun com a UHE de Belo Monte sobre as comunidades indígenas em questão”, no prazo de 120 dias (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.5, p. 53).

A empresa Belo Sun Ltda. apresentou manifestação no licenciamento ambiental justificando que a legislação ambiental é respeitada, pois a Constituição Federal confere especial proteção às Terras Indígenas e a Portaria Interministerial n. 419/2011 prevê que os estudos de componente indígena são obrigatórios em caso de empreendimento minerário que está no raio de 10 km de distância de Terra Indígena, na Amazônia Legal. Portanto, no caso, a empresa alega que o estudo do componente indígena não é obrigatório no caso do Projeto Volta Grande, já que as Terras Indígenas Paquiçamba, Araras da Volta Grande e Ituna Itatá estão a mais de 10 km de distância do empreendimento. Não obstante a ausência de obrigatoriedade, a empresa alega que os estudos do componente indígenas foram realizados no EIA/RIMA do Projeto Volta Grande (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.5, p. 288 – 292).

Essa Portaria Interministerial n. 419/2011 (Brasil, 2011) realiza limitação territorial dos povos indígenas e quilombolas atingidos por projeto de empreendimento econômico. Isso porque a referida Portaria (Brasil, 2011) prevê que, no início do procedimento de licenciamento ambiental, o IBAMA irá solicitar informações do empreendedor sobre possíveis intervenções em terra indígena e em terra quilombola e presume que essa intervenção ocorre quando o empreendimento se localiza a distâncias descritas na Tabela 1 de terras indígenas e quilombolas, tal como a Portaria Interministerial n. 60/2015 tratada no subcapítulo 2.2. Ademais, realiza exclusão de povos indígenas e quilombolas que não tiveram suas terras reconhecidas e a exclusão de outros povos e comunidades tradicionais.

Essa normativa vai contra o conceito de atingido proposto por Vainer (2008) que, além de refletir o conjunto de processos econômicos e sociais deflagrados pelo empreendimento e que possam vir a ter efeitos perversos sobre os meios e modo de vida da população, não deve haver definição a priori das pessoas atingidas com base nas circunscrições territoriais afetadas ou de influência, sendo necessário diálogo com a população interessada para a realização dos estudos e identificação dos impactos às pessoas negativamente atingidas pelo empreendimento.

Apesar disso, a SEMAS emitiu Parecer Técnico n. 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013 (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.6, p. 137 – 139) em que compreendeu que a temática indígena foi tratada no EIA/RIMA do Projeto Volta Grande de acordo com o termo de referência emitido, nos itens diagnóstico do meio antrópico e avaliação de impacto ambientais sobre esse meio. Considerou também que as Terras Indígenas estão fora da Área de Influência Direta do Projeto de mineração, portanto, eventuais transtornos somente serão gerados aos

indígenas quando estiverem fora dos seus espaços de reprodução da vida social, os quais serão mitigados pelos programas direcionados a população atingida em geral, pelos Programas de Comunicação Social, de Monitoramento de ruídos e vibrações pela SEMAS.

Nesse parecer, a SEMAS pontuou que, apesar de as Terras Indígenas estarem fora do raio de 10 km, área que é obrigatória a realização de estudos do componente indígena nos termos da Portaria Interministerial n. 419/2011, o empreendedor acatou a decisão da SEMAS e irá realizar Estudo de Componente Indígena de acordo com o termo de referência da FUNAI. Por isso, o referido parecer da SEMAS concluiu pela necessidade de condicionar o licenciamento ambiental do empreendimento minerário à conclusão do Estudo de Componente Indígena, como reivindicado pela FUNAI, MPF e ISA.

Ocorre que a SEMAS concedeu a Licença Prévia n. 1312/2014 (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 155 – 158) ao Projeto Volta Grande sem prévio estudo de impacto sobre os povos indígenas e sem realizar a consulta livre, prévia e informada, em descumprimento a Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), mas impôs a empresa Belo Sun na LP a condicionante de realizar o Estudo de Componente Indígena de acordo com o termo de referência da FUNAI, nos seguintes termos:

Desenvolver, de acordo com o Termo de Referência da FUNAI, o Estudo de Componente Indígena para as TI's de Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu. Após a conclusão do mesmo, encaminhas a SEMA cópia do presente estudo protocolado na referida fundação (SEMAS, Licença Prévia n. 1312/2014, condicionante 26).

No Parecer Técnico n. 38022/GEMIM/CMINA/DLA/SAGRA/2017 (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.7, p. 201), a SEMAS considerou atendida a referida condicionante 26 da Licença Prévia e concedeu Licença de Instalação n. 2712/2017 (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.7, p. 236 – 240) ao Projeto minerário com imposição da condicionante 57, que consiste em “dar continuidade nas tratativas, conduções e execuções junto a FUNAI no que tange ao Estudo de Componente indígena e Plano de Trabalho aprovado pela Fundação, encaminhando a esta SEMAS através do RIAA's a comprovação do andamento das mesmas”.

Ainda no início do processo de licenciamento ambiental, em 2013, o Ministério Público Federal propôs a ação civil pública n. 0002505-70.2013.4.01.3903 contra o Estado do Pará e a empresa Belo Sun Mineração Ltda., na Justiça Federal de Altamira, na qual apontou a que os estudos de componente indígenas estavam incompletos, ausência de consulta prévia nos moldes da Convenção n. 169 da OIT e, à época, ausência de manifestação da Funai sobre o empreendimento. Nessa ACP, foi concedida tutela de urgência que suspendeu o licenciamento

ou a licença de instalação, se já concedida; a sentença julgou a ação procedente e manteve a suspensão concedida em tutela de urgência; e, em recurso de Apelação, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), manteve a sentença e a suspensão do licenciamento ambiental até a elaboração do componente indígena e a realização da consulta dos povos indígenas (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903). Cumpre ressaltar que o licenciamento ambiental está suspenso até hoje em decorrência das decisões proferidas nessa ACP.

Com a concessão da Licença de Instalação (LI) ao PVG, a Defensoria Pública da União também propôs a ação civil pública n. 0000242-26.2017.4.01.3903 contra o Estado do Pará e a empresa Belo Sun, na Justiça Federal de Altamira, na qual questiona a concessão da referida LI e aponta: a insuficiência dos estudos de impacto sobre os povos indígenas já afetados pela usina hidrelétrica de Belo Monte; e a ausência de análise dos impactos sinérgicos dos dois empreendimentos e de realização de consulta livre, prévia e informada de todos os povos indígenas nas áreas de impacto do empreendimento, nos moldes da Convenção n. 169 da OIT (TRF1, processo n. 0000242-26.2017.4.01.3903).

No ano de 2020, a Defensoria Pública do Estado do Pará propôs a ação civil pública n. 0801861-11.2020.8.14.0005 (TJPA, processo n. 0801861-11.2020.8.14.0005, ID 18754728) contra o Estado do Pará e a empresa Belo Sun Mineração LTDA, na Vara Agrária de Altamira, na qual apontou que nos estudos de diagnóstico socioambiental do Projeto minerário Volta Grande não foram consideradas as ocupações dos ribeirinhos na Volta Grande do Xingu, também não foi respeitado o direito a consulta livre, prévia e informada desses povos nos termos da Convenção n. 169 da OIT.

Nessa ACP, a Defensoria do Estado do Pará indica que na região da Volta Grande do Xingu vivem famílias de ribeirinhos/as há décadas, por várias gerações, em localidades com maior adensamento populacional, como na Ilha da Fazenda, Caitucá, Landir e Limão, ou em localidades com maior dispersão ao longo do rio Xingu, segundo dados extraídos da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e de Relatório Interinstitucional realizado no ano de 2019.

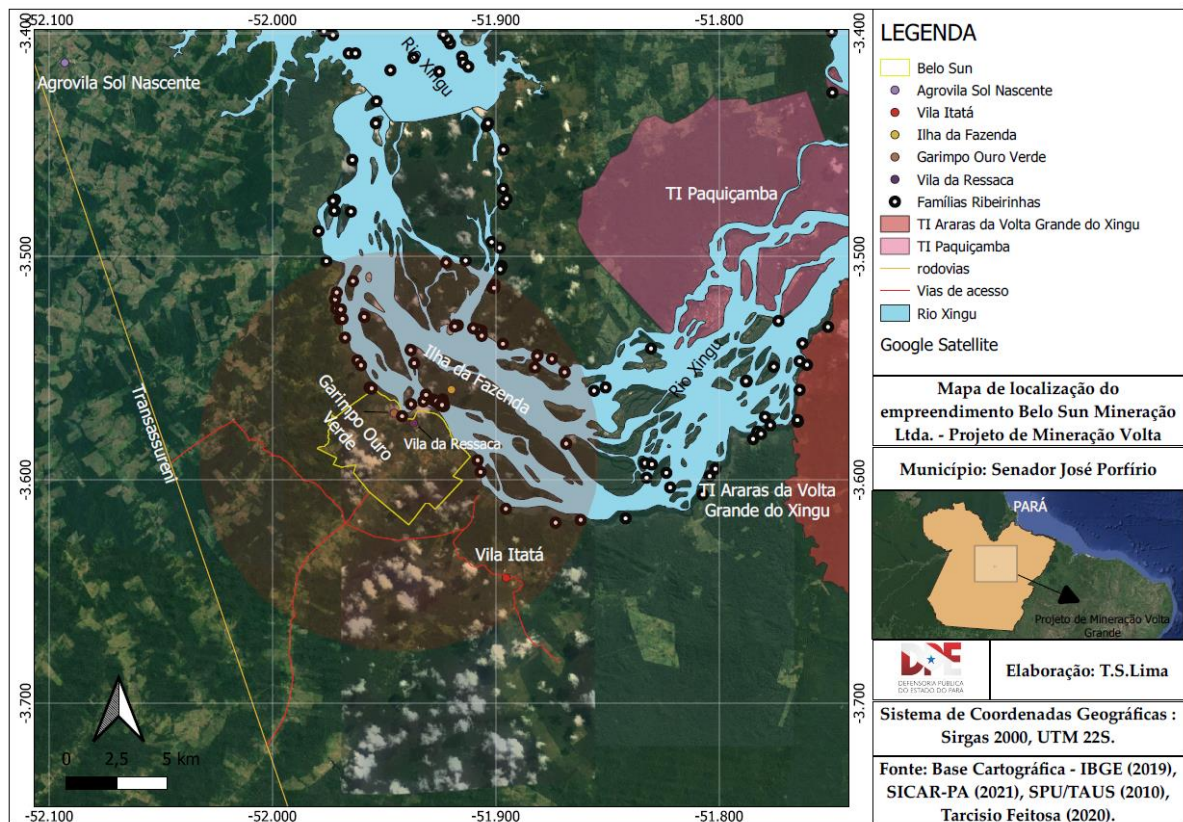
Por isso, a Defensoria alega que o Estado do Pará e a empresa Belo Sun devem considerar no EIA/RIMA do Projeto Volta Grande os ribeirinhos que vivem nas duas margens do rio Xingu em uma distância mínima de 10 km do empreendimento, já que o PVG irá interferir nos territórios e no modo de vida dessas comunidades ribeirinhas, por aplicação analógica da Portaria Interministerial n. 60/2015, dos Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde, sob o argumento de que os ribeirinhos também são considerados povos e comunidades tradicionais, nos termos do artigo 3º, IV, do Decreto Federal n. 6.040/2007, e a SEMAS já aplicou a referida Portaria no Termo de Referência para elaboração

de EIA/RIMA da implantação do Terminal de Uso Privado (TUP) no Município de Barcarena, de responsabilidade da empresa de Mineração Buritirama S/A.

Essa Portaria Interministerial n. 60, de 24 de março de 2015, do Ministério do Meio Ambiente, Justiça, Cultura e Saúde, disciplina os processos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA, a qual estabelece, no artigo 3º, §2º, que o EIA/RIMA de empreendimentos minerários na Amazônia Legal deve considerar os impactos socioambientais nos territórios quilombolas e terras indígenas, que estejam inseridos no raio de 10 km do empreendimento (Brasil, 2015, Portaria Interministerial n. 60)

Dessa forma, as comunidades ribeirinhas que vivem no raio de 10 km do Projeto Volta Grande também devem ser consideradas população atingida pelo empreendimento.

Mapa 6 - Famílias ribeirinhas que vivem no raio de 10 km do Projeto Volta Grande



Fonte: A ação civil pública n. 0801861-11.2020.8.14.0005 proposta pela Defensoria Pública na Vara Agrária de Altamira, ID 29191205, p. 24.

Assim, para fins de análise da participação das populações atingidas no processo de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande serão consideradas populações atingidas pelo empreendimento minerário as Comunidades Vila, Ressaca, Galo, Ouro Verde, Ilha da Fazenda,

Itatá, Agrovila Sol Nascente, PA Ressaca, Terras Indígenas Paquiçamba, Arara da Volta Grande e Ituna Itatá, demais indígenas e ribeirinhos existentes no raio de 10 km do empreendimento.

3.2 Participação das Populações Atingidas no Licenciamento Ambiental

Na análise do processo de licenciamento ambiental do Projeto mineral Volta Grande, que tramita na SEMAS sob os números 2012/5028 e 2015/5340, foi possível constatar algumas formas de participação das populações atingidas, tais como: audiências públicas promovidas pela SEMAS; oficinas e reuniões promovidas pela SEMAS e pela empresa Belo Sun com a população atingida; cartas e abaixo assinados apresentados pela população atingida no licenciamento; e, ofícios e recomendações emitidos por órgãos e entidades representativos da população atingida destinados à SEMAS.

Também ocorreu a participação dos povos indígenas Juruna e Arara das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande por meio de procedimento de consulta livre, prévia e informada, em razão de determinação judicial proferida na ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903, proposta pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal de Altamira, conforme explanado anteriormente.

Esses são documentos que serão analisados no presente capítulo para se aferir como ocorreu a participação das populações atingidas no licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande, se a participação de cada uma das populações atingidas cumpriu os parâmetros jurídicos normativos, e se as participações foram capazes de contribuir com as decisões do licenciamento ambiental.

Com o mesmo objetivo, também serão analisados documentos que tratam da temática extraídos da ACP n. 0801861-11.2020.8.14.0005 (TJPA, 2020), proposta pela Defensoria Pública do Estado do Pará na Vara Agrária de Altamira, e da ACP n. 1001161-22.2022.4.01.3903 (TRF1, 2022), proposta pelas Defensorias Públicas do Estado do Pará e da União na Justiça Federal de Altamira, as quais questionam a ausência de participação dos ribeirinhos, enquanto povos tradicionais nos termos da Convenção n. 169 da OIT e do Decreto Federal n. 6.040/2007, por meio da consulta livre, prévia e informada, no caso da primeira ACP, e a ausência de participação das famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais assentados pelo INCRA no PA Ressaca, na área que foi destinada à mineração, na segunda ACP²⁸.

²⁸ Nessas ações não há decisão judicial determinando a participação das populações atingidas, sejam por consulta livre, prévia e informada, ou outra forma de participação.

3.2.1 Audiências Públicas

No início no processo de licenciamento ambiental, no dia 13.09.2012, ocorreu a primeira audiência pública para tratar do EIA/RIMA do Projeto minerário Volta Grande com a população, no município de Senador José Porfírio, no auditório da Prefeitura (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 54 – 56). Essa audiência foi promovida pela SEMAS e contou com a participação da empresa Belo Sun e da empresa Brandet, responsável pelos Estudos de Impacto Ambientais, que explicaram o Projeto Volta Grande. Os Ministérios Públicos do Estado do Pará e Federal, a Defensoria Pública do Estado do Pará e a Prefeitura de Senador José Porfírio também participaram da audiência. A audiência pública contou com a participação de 236 pessoas, em sua maioria estudantes e representantes da Prefeitura de Senador José Porfírio (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 134 – 138).

Na audiência, o Defensor Público narrou que, no dia 10.09.2013²⁹, a Defensoria Pública do Estado do Pará enviou a SEMAS solicitação de realização de audiência pública na comunidade diretamente interessada para participação da população atingida³⁰, pois em reunião com a Defensoria na Vila Ressaca 71 pessoas manifestaram interesse de serem ouvidas em suas comunidades a respeito do Projeto. O Defensor destacou que “não que na Sede do Município de Senador José Porfírio não haja interessados, pelo contrário, há muitos interessados, porque dinheiro é injetado no Município, mas também é importante os Senhores ouvirem das manifestações da população diretamente interessada” (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 75).

Nesse mesmo sentido, o Promotor de Justiça de Senador José Porfírio arguiu a ilegitimidade da audiência pública, pois as pessoas presentes na audiência não representam a população diretamente afetada³¹. Também argumentou que a população de Altamira deveria ser consultada, porque os impactos causados pela obra não atinge a sede do município de Senador José Porfírio, mas para o Município de Altamira, as pessoas que vêm de outras regiões com intuito de trabalhar na obra vão para Altamira e não para Senador José Porfírio, assim, Altamira que irá sofrer com o desemprego e, por ventura, o descumprimento de condicionantes, já a sede do Município de Senador José Porfírio irá usufruir apenas dos benefícios. Ainda

²⁹ Três dias antes da data da audiência que estava sendo realizada.

³⁰ Populações que o Projeto considerou como atingidas nos seus modos de vida: Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde.

³¹ Também se refere as populações que o Projeto considera diretamente afetadas, que serão realocadas: Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde.

ressaltou que até a sede da filial da empresa Belo Sun fica na Cidade de Altamira e não em Senador José Porfírio³² (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 79 – 80).

A lista de presença na referida Audiência Pública confirma a ausência da participação das populações atingidas no seu modo de vida³³ pelo Projeto minerário na audiência realizada dia 13.09.2012, na sede do Município de Senador José Porfírio, isso porque, das 236 pessoas que participaram da Audiência apenas 13 se identificaram como pertencentes das Comunidades atingidas, dentre essas 5 são representantes também da associação de moradores e da Cooperativa de Garimpeiros da Ressaca, Itatá, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda (COOMGRIF) (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 134 – 142).

O gráfico a seguir mostra que a maior participação na audiência pública foi de servidores da Prefeitura de Senador José Porfírio e estudantes das escolas do Município de Senador, que juntos somam 49% do público da audiência. Cumpre ressaltar que estavam presentes na audiência 76 estudantes das escolas do Município de Senador, sendo que apenas 3 desses estudantes são da Escola Municipal Luiz Rebelo, que se localiza na Comunidade atingida Vila Ressaca, todos os outros são de escolas da área urbana de Senador.

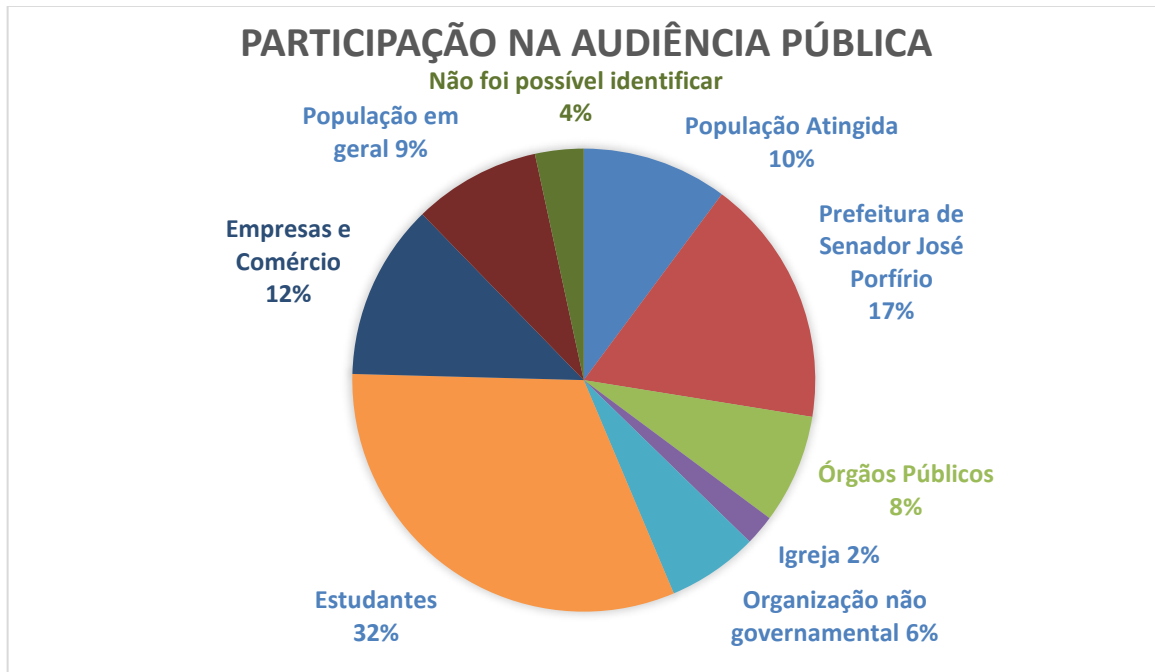
Em seguida, as empresas e comércio que participaram com público de 13% da audiência e, depois, a população atingida com 10% dos participantes da audiência pública, que são membros das comunidades que serão atingidas pelo empreendimento.

Ilustração 3 – Gráfico demonstrativo da participação popular na Audiência Pública que ocorreu em Senador José Porfírio no dia 13.09.2012.

³² Esse ponto foi apresentado pelo Promotor de Justiça em razão da disposição territorial dos Municípios de Senador José Porfírio e Altamira. O Município de Senador José Porfírio possui descontinuidade territorial, em que a sede do Município fica em espaço territorial descontínuo do Projeto Volta Grande. Nessa dinâmica territorial, o acesso para o empreendimento se dá pela Cidade de Altamira, através de balsa de travessia do rio Xingu e pela via Transassurini e não pela Cidade de Senador José Porfírio.

³³ São as comunidades que serão descocadas: Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde.

Gráfico 1 - Demonstrativo da participação popular na Audiência Pública que ocorreu em Senador José Porfírio no dia 13.09.2012



Fonte: Produzido pela autora a partir dos dados da SEMAS, processo n. 2012/5028, v.4, p. 134 – 142.

Para sanar esse vício de legitimidade, o Secretário de Meio Ambiente da SEMAS garantiu aos moradores das Comunidades Ressaca, Galo, Itatá, Ilha da Fazenda e Ouro Verde que também seria realizada audiência pública nas comunidades, onde as próprias comunidades escolherem (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 58 – 58, 77).

O Prefeito de Senador José Porfírio também ressaltou algumas situações que ocorreram na audiência que dificultaram a participação das pessoas presentes, como pouco tempo da audiência e para fazer o uso da palavra, inclusive, apontou que isso prejudicou porque perguntas realizadas não foram respondidas, e a linguagem técnica utilizada para explicar o Projeto dificultou ou até impossibilitou a compreensão. Em razão disso, o Prefeito solicitou que essas situações fossem observadas para que não se repetissem na próxima audiência na comunidade. (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 94).

O Secretário do Meio Ambiente ressaltou que na próxima audiência as explicações sobre o Projeto deveriam ser feitas de forma mais detalhada, elucidativa e simples para que as pessoas possam compreender (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 84).

Através da Transcrição da Audiência também foi possível constatar que muitas perguntas não foram respondidas ou foram respondidas de forma vaga ou imprecisa, pois na etapa que o processo de licenciamento estava, na ocasião da realização da audiência pública, a empresa ainda não possuía obrigação de apresentar o Projeto de forma detalhada para responder

as perguntas ou porque na fase que o processo de licenciamento estava ainda não era possível precisar a resposta ou porque não havia sido realizados estudos necessários à resposta da pergunta.

Ao final da audiência, a Procuradora da República pediu a palavra e disse que não pode considerar como Audiência Pública, “por que as respostas que a gente teve aqui não são conclusivas”, e sugeriu a realização de outra audiência pública em Altamira ou em Senador José Porfírio, com participação da UFPA e posicionamentos técnicos sobre a obra (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 113 – 114).

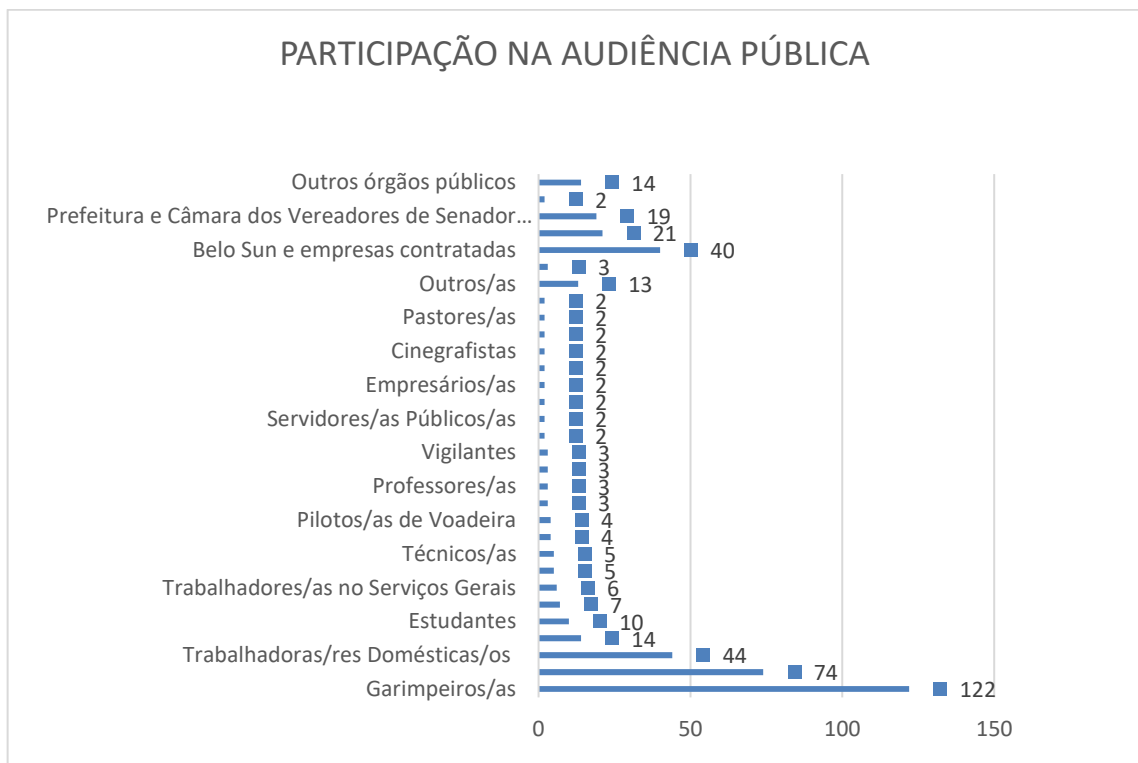
Isso demonstra a necessidade de realizar outras audiências públicas no curso do processo de licenciamento ambiental e não apenas na fase inicial para apresentação do EIA/RIMA. Essa audiência na fase inicial do licenciamento é de extrema importância para que as indagações e ponderações realizadas na audiência sejam incorporadas no processo de licenciamento, na licença prévia e nas condicionantes a concessão da licença de instalação ou justificadas pelo órgão licenciador. As audiências públicas são necessárias para participação efetiva das populações atingidas em todas as fases do licenciamento ambiental e para ocorrer a fiscalização popular de que as demandas populares das fases anteriores estão sendo incorporadas nas fases seguintes do licenciamento ou justificada a ausência.

No processo de licenciamento do Projeto minerário Volta Grande ocorreu outra audiência pública, também na fase inicial do licenciamento, antes da concessão da Licença Prévia, no dia 10.01.2013, na Comunidade Vila Ressaca (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 145 – 148). Essa audiência teve maior participação das populações atingidas, como moradores das Comunidades Vila Ressaca e Ilha da Fazenda e representantes das Comunidades Indígenas Muratu, Furo Seco e Paquiçamba. A audiência realizada na área que o Projeto pretende se instalar, na Vila Ressaca, possibilitou a participação das populações que se consideram atingidas, em razão da maior facilidade de acesso, familiaridade com comunidade e com os participantes.

No entanto, essa informação de maior participação das populações que se consideram atingidas foi aferida a partir da análise da Ata de Audiência e da Transcrição da Audiência, com as manifestações populares na Audiência, e não a partir da análise da lista de presença, pois nessa lista não há identificação da pessoa enquanto comunitário, ou integrante de comunidade, apenas identificação da profissão dos presentes, o que demonstra a visão patrimonial do empreendimento em relação aos atingidos (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 189 – 211).

Como se extrai do Gráfico 2, a seguir, pessoas que se identificaram na audiência como estudantes, garimpeiros/as, agricultores/as, pescadores/as, comerciantes, trabalhadoras/res domésticos, servidores públicos e aposentados totalizam 71% do público da audiência pública que ocorreu na Vila Ressaca (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 189 – 211), essas atividades são exercidas pelos moradores das comunidades atingidas pelo empreendimento (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.5, cap.3-3.3, p. 133 – 135)³⁴.

Gráfico 2 - Participação popular na Audiência Pública que ocorreu na Vila Ressaca no dia 10.01.2013



Fonte: Produzido pela autora a partir dos dados da SEMAS, processo n. 2012/5028, v.4, p. 189 – 211.

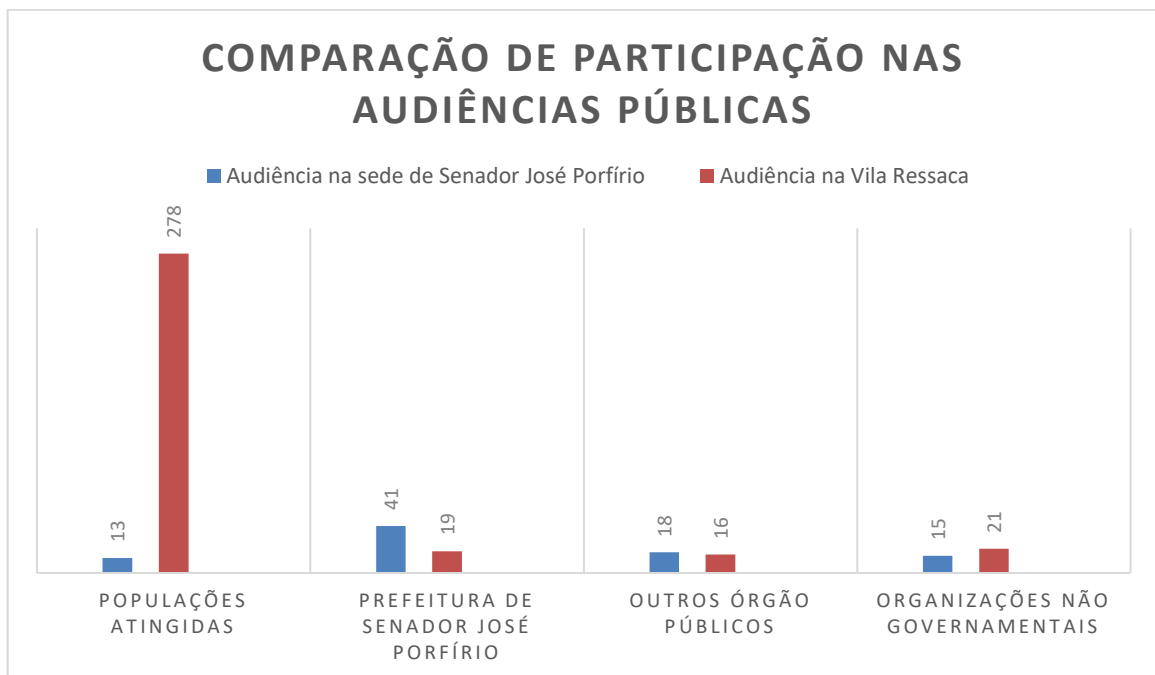
Comparando a participação nessa audiência da Vila Ressaca com a audiência da sede do Município de Senador, é possível aferir que nessa audiência ocorreu participação de mais de 71% das populações atingidas, ao passo que naquela houve apenas 10% de participação dessas populações, em número, nessa audiência mais de 278 pessoas atingidas participaram, naquela apenas 13 pessoas atingidas participaram.

A partir do Gráfico 3, a seguir, que mostra o número de pessoas que participaram das audiências públicas, é possível visualizar que a participação da Prefeitura de Senador José Porfírio foi menor na audiência da Vila Ressaca, assim como a participação de outros órgãos

³⁴ Participantes da audiência que exercem outras atividades também podem ser moradores das comunidades atingidas, contudo, para o computo usei como referência o censo de atividades exercidas por essas comunidades realizado pelo PVG.

públicos, ao passo que a participação de organizações não governamentais foi maior na mesma audiência. Isso demonstra a dificuldade dos órgãos públicos chegarem na área rural/ribeirinha onde estão as populações atingidas, ao passo que as organizações não governamentais de defesa de direitos humanos, do meio ambiente, da água, da floresta e dos povos e comunidades tradicionais conseguem chegar, reunir forças de luta e resistência em defesa de direitos onde estão os povos que mais precisam.

Gráfico 3 - Comparativo da participação popular nas Audiências Públicas



Fonte: Produzido pela autora a partir dos dados da SEMAS, processo n. 2012/5028, v.4, p. 134 – 142, 189 – 211.

A audiência na Vila Ressaca também foi promovida pela SEMAS e a empresa Belo Sun apresentou o Projeto Volta Grande e respondeu às perguntas do público. Os Ministérios Públicos do Estado do Pará e Federal, a Defensoria Pública do Estado do Pará, a Prefeitura de Senador José Porfírio, membros da Câmara Municipal e da Assembleia Legislativa do Estado participaram da audiência. Profissionais técnicos também estiveram, Professores e Pesquisadores da UFPA e Inspetora do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Pará.

Nessa audiência, na Vila Ressaca, várias perguntas e indagações também não foram respondidas, assim como na audiência realizada no ano anterior na sede do Município de Senador José Porfírio, com a justificativa de que o licenciamento ambiental não estava na fase capaz de responder tais indagações. Um exemplo foi quando moradores das Comunidades atingidas, que irão sofrer realocação (Vila, Ressaca, Galo e Ouro Verde), indagaram sobre o valor das casas ou indenização, que o representante da empresa Belo Sun respondeu que “ainda

não teria essas respostas disponíveis, pois serão objeto de desenvolvimento quando dos estudos ambientais que subsidiarão LI (licença de Implantação), próxima fase do licenciamento” (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 146).

Isso demonstra a insegurança jurídica que a população considerada atingida no seu modo de vida está vivendo e o Projeto em si já está atingindo o modo de vida dessa população, que não sabe se pode investir em plantações, melhorias nas áreas de trabalho, subsistência e casa, porque não sabe se serão indenizados pelas perdas, nem o valor, nem quando terão uma resposta.

Outro ponto é que pessoas se manifestaram e não tiveram resposta, porque o representante da empresa considerou que já havia respondido, conforme Transcrição da Audiência³⁵ (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p. 114), “primeiramente, algumas perguntas estão repetidas, então, eu considero como já respondidas”. Sobre esse fato, na própria audiência, a professora e antropóloga da UFPA informou que quando as perguntas são feitas mais de uma vez é porque não houve entendimento da resposta, por isso é necessário repetir dez vezes de forma diferente “para que as pessoas que são beneficiárias ou impactadas tenham entendimento sobre aquilo que está sendo feito, porque depois o impacto está posto, está na ordem do dia, quem responde somos nós, que vivemos no local” (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p. 114).

O presidente da Associação dos Moradores da Região da Volta Grande do Xingu, representante das Comunidades Ressaca, Ilha da Fazenda, Itatá, relatou a ausência de participação das populações atingidas na construção do projeto:

[...] a gente não tem nada contra a instalação do projeto. O que a gente quer, é que a mineração respeite os direitos dessa população. Que sente com a gente, que discuta toda essa proposta de mineração. O projeto é muito bonito, é muito lindo, mas não foi sentado com a população para discutir. Vocês construíram um projeto, mas em momento algum foi discutido com essa comunidade. Vocês fizeram aqui cadastro. Vieram equipes aqui, contratados pela Belo Sun para fazer cadastro de casa em casa. Perguntar o que cada um queria, mas eu acho que tem que ser discutido em comunidade, até com a comunidade indígena que faz parte daqui. São pessoas que estão aqui e que são fundadores dessa região de Ilha da Fazenda. Estou aqui há 20 anos, acompanho essa região, conheço essa região. Tem muitas propostas aqui (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p.113).

³⁵ Na cópia do processo de licenciamento ambiental n. 2012/5028 analisado não consta a Transcrição da Audiência Pública do dia 10.01.2013, realizada na Vila Ressaca. Ao enviar os registros das audiências públicas, a empresa Belo Sun informou que a Transcrição dessa audiência pública estava em andamento (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 52), mas não foi encontrada a referida Transcrição enviada em momento posterior na cópia do processo de licenciamento analisado. A empresa Belo Sun enviou as gravações das audiências públicas, mas também não foi possível ter acesso ao conteúdo das mídias. Por isso, utilizei a cópia da Transcrição dessa audiência que se encontra na Ação Civil Pública 0002505-70.2013.4.01.3903 (TRF1, 2013).

O representante da empresa respondeu que esse (a audiência) era o processo participativo, mas não conseguia atender todo mundo (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p.113). Ocorre que as comunidades atingidas não veem a audiência como processo participativo, pois na metodologia da audiência os participantes fazem as perguntas e a empresa responde ou não a seu critério. A empresa respondeu às perguntas como: qual comunidade será realocada; para onde serão realocados; qual o valor da indenização; quem serão os indenizados; a atividade de garimpo será indenizada com perda da atividade, pelo tempo de serviço; haverá pagamento de royalties; os barqueiros serão indenizados pela diminuição no fluxo de atividade. Dessa forma, a empresa planejou o projeto e decidiu o futuro das comunidades, já que não foi dada oportunidade para as comunidades obterem respostas sobre: quais comunidades serão atingidas por esse projeto; de que forma essas comunidades serão atingidas; quais as medidas reparatórias, compensatórias e mitigatórias necessárias as comunidades atingidas.

Os povos indígenas, presentes na audiência, também relataram que não consideram a audiência como um processo de participação e reivindicaram a realização de processo de participação nas comunidades deles e o reconhecimento como atingidos (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p.120 – 124).

Os professores e pesquisadores da UFPA apontaram erros técnicos no EIA, como: conclusão errônea sobre a vegetação nativa da região; diagnóstico do meio físico e meio biótico com falhas no solo e vegetação; ausência de critérios de legitimidade para ser beneficiário da realocação; ausência de definição de empregos gerados; restrição do conceito de povo tradicional a indígena e quilombola. (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p.126 – 130). Contudo, ao que parece, essas contribuições na audiência não foram suficientes, pois o representante da SEMAS pediu para encaminharem oficialmente a SEMAS para repassar para a empresa essas questões (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p. 131).

As perguntas técnicas realizadas pelos professores e pesquisadores também não foram respondidas e o representante da empresa Belo Sun disse que seriam analisadas e respondidas (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 148), porém as respostas a essas perguntas não foram encontradas na cópia do processo de licenciamento ambiental analisado.

Nessa audiência da Vila Ressaca, Gracinda Magalhães entregou uma carta ao Secretário do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará que foi juntada no licenciamento ambiental (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 2, p. 47 – 48), na qual sugeriu que sejam impostas compensações duradouras e estruturais e não apenas agrados, na área da educação,

sejam impostas ações para combater a evasão escolar e analfabetismo, baixa qualificação e remuneração dos profissionais; na área da saúde, sejam impostas medidas para assistência médica e hospitalar qualificada, leitos de internação e sala de estabilização, materiais para combater malária, dengue, leishmaniose; na área de habitação e saneamento básico medidas para combater o déficit habitacional no município, assim como para disponibilizar água tratada, esgoto sanitário e devida destinação do lixo; e, ainda, na área de trabalho e emprego, medidas para combater o desemprego, pois a população local não possui a qualificação exigida para trabalhar no Projeto.

Após a primeira audiência pública, a empresa Belo Sun apresentou no licenciamento ambiental a Nota Técnica de Esclarecimento das Principais Questões Abordadas na Audiência Pública de Senador José Porfírio (SEMÁS, no processo n. 2012/5028, v.6, p. 208 – v.7, p.14). No entanto, não há nota técnica, manifestação, encaminhamento ou orientação da SEMÁS à empresa Belo Sun a respeito, especificamente, das perguntas e indagações feitas nas audiências públicas que não foram respondidas.

O conteúdo dessa Nota Técnica foi disponibilizado pela empresa Belo Sun às populações atingidas antes da Audiência Pública na Vila Ressaca, junto com o EIA/RIMA (SEMÁS, no processo n. 2012/5028, v.3, p. 61). Isso porque a Defensoria Pública recomendou à SEMÁS determinar a empresa Belo Sun a inclusão das informações contidas na Nota Técnica de Esclarecimento das Principais Questões Abordadas na Audiência Pública de Senador José Porfírio no EIA e no RIMA, em linguagem acessível, e a disponibilização às Comunidades Vila Ressaca, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda antes da realização da Audiência Pública na Vila Ressaca, dentre outras recomendações (SEMÁS, no processo n. 2012/5028, v.2, p. 34 – 39).

Ocorre que a SEMÁS acatou a recomendação de disponibilizar a referida Nota Técnica junto com o EIA/RIMA às Comunidades atingidas, mas não acatou a recomendação de incluir o conteúdo das informações contidas nessa Nota Técnica no EIA/RIMA em linguagem acessível, sob o argumento de que “o conteúdo da Nota Técnica é oriundo do próprio EIA e foi elaborado com a finalidade de pontuar as questões controversas levantadas na audiência pública” (SEMÁS, no processo n. 2012/5028, v.2, p. 96).

Já em relação as perguntas não respondidas na segunda Audiência Pública, que ocorreu na Vila Ressaca, a empresa Belo Sun não emitiu nenhuma Nota Técnica destinada a respondê-las, e a SEMÁS também não emitiu nota técnica, manifestação, encaminhamento ou orientação à empresa Belo Sun sobre as perguntas não respondidas na audiência pública. Bem como não foi realizada nenhuma outra audiência pública no processo de licenciamento ambiental, nem na

fase inicial e nem após a concessão da licença prévia e licença de instalação, para prestar esclarecimentos as populações atingidas a respeito das perguntas não respondidas.

Apesar desses fatos, a SEMAS, no Parecer Técnico n. 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013, considerou “satisfatório os resultados das Audiências Públicas realizadas, uma vez que, a população foi informada a respeito do Projeto Volta Grande e fez diversos questionamentos pertinentes ao tema, tendo suas dúvidas esclarecidas” (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.6, p. 141). Nesse parecer técnico, a SEMAS descreve que considerou as audiências públicas, dentre outros documentos do licenciamento ambiental, para realizar análise técnica do Projeto Volta Grande e sugerir 31 condicionantes na licença prévia (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.6, p. 132 – 193), mas não fundamenta o que foi considerado das audiências públicas e dos outros documentos do licenciamento, de forma que não é possível aferir no que as audiências públicas contribuíram para a decisão administrativa de estipular as condicionantes e conceder licença prévia.

Não obstante a essa ausência de fundamentação, é possível destacar algumas condicionantes da Licença Prévia n. 1312/2014 (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 155 – 158) que foram objeto de discussão nas audiências públicas, mas isso não significa que a condicionante foi imposta da forma que foi discutida nas audiências e nem que suprimam os anseios sociais apresentados nas audiências públicas.

As condicionantes 1³⁶ e 5³⁷ impõem a inclusão de detalhamento e monitoramento no Programa de Monitoramento e Controle de Processo Erosivos (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 156). Sobre esse tema, a Inspectora do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Pará apontou na audiência da Vila Ressaca que o RIMA trata pouco da erosão (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p. 131).

Nas duas audiências houve muitos questionamentos sobre realocação, indenização, medidas de reparação as pessoas que exercem atividade de garimpagem na área que o PVG pretende se instalar, as quais não foram respondidas ou, ao menos, não foram respondidas de forma satisfatória aos anseios das populações atingidas (SEMAS, no processo n. 2012/5028,

³⁶ “Inserir no Programa de Monitoramento e Controle de Processos Erosivos, o detalhamento das ações, procedimentos e monitoramentos a serem realizados, que visam controlar, de maneira eficaz a drenagem pluvial, os focos erosivos na área do projeto, evitando-se assim a possibilidade de ocorrência e/ou aumento dos processos erosivos em que levam ao assoreamento dos tributários do Rio Xingu” (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 156).

³⁷ “Programa de Monitoramento e Controle de Processos Erosivos deverá contemplar o monitoramento das margens do rio Xingu, canais, leitos, naturais, botas-fora e acessos à obra, detalhando as áreas predispostas à incidência de erosão e propondo ações de prevenção e recomposição” (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 156).

v.4, p. 113 – 114; TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945). Sobre esse tema, a SEMAS impôs duas condicionantes:

16-Desenvolver um Programa de Negociação e Inclusão Social com os garimpeiros que atualmente estão desenvolvendo atividades da mineração na área do Projeto Volta Grande.

[...]

29-Apresentar, periodicamente, o *status* do processo de remanejamento da população residente na ADA do Projeto Volta Grande (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 157).

Ocorre que essas duas condicionantes não garantem as reivindicações populares apresentadas nas audiências, pois não estipulam nenhuma condição efetiva em relação ao programa, nem em relação ao remanejamento e tampouco sobre as medidas compensatórias, mitigatórias e reparatórias destinadas às populações atingidas. Também não prevê nenhuma forma de participação das populações atingidas na elaboração do Programa que são destinatárias. Essas condicionantes demonstram a imposição do Programa proposto pela empresa às populações atingidas que serão removidas. Tanto é que no Programa de realocação, negociação e inclusão social apresentado não constam as medidas reparatórias, compensatórias e mitigatórias, somente é possível aferir que vai haver realocação (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 5, cap. 3-3.3, p. 105 – 223).

Cumpram ressaltar que nas audiências a empresa e a SEMAS alegam que não está na fase do processo de licenciamento ambiental de discutir esses pontos, porém o que se afere é que as decisões estão sendo tomadas sem a participação da população. Como, por exemplo, decidiu-se que as populações que terão seus modos de vida afetados são as Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde, em razão do deslocamento compulsório, como visto no subcapítulo anterior; também se decidiu que não haverá pagamento de *royalties* as populações realocadas e nem as pessoas que exerciam atividade de garimpagem, diante da ausência de qualquer previsão nesse sentido. Como vai ocorrer a reparação, também não se sabe, já que não há previsão no referido Programa.

Nas duas audiências, os Secretários Municipais de Saúde de Senador José Porfírio, à época de cada uma das audiências, apresentaram grande preocupação com a saúde da população e dos trabalhadores, em razão do aumento populacional, principalmente, em relação a malária, por se tratar de região endêmica (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4; TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945). Sobre isso, a SEMAS impôs a condicionante 19 que consiste em “dar especial atenção ao desenvolvimento do Programa de Saúde, enfatizando

a prevenção e combate às doenças endêmicas e arboviroses, levando em conta o aumento no número de pessoas no local” (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 157).

Na audiência que ocorreu na sede do Município de Senador José Porfírio, houve questionamento sobre os postos de trabalho e cursos de capacitação de mão de obra (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4). A respeito desse tema foi imposta a condicionante 25:

Desenvolver imediatamente o Programa de Capacitação de mão de obra, com cursos específicos voltados aos postos de trabalho a serem gerados pelo empreendimento, visando a inclusão desses trabalhadores nas fases de instalação e operação do empreendimento (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 157).

Ocorre que não há determinação de definição ou detalhamento dos postos de trabalho que serão gerados e nem das qualificações necessárias, como apontado pela professora da UFPA na audiência da Vila Ressaca (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945, p. 127).

Em ambas as audiências, foi tratada da ausência de Estudo de Componente Indígena (ECI), na audiência na sede de Senador José Porfírio pelo MPF e na audiência na Vila Ressaca pelos povos indígenas, ISA e também pelo MPF (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4; TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945), sendo que o ISA e o MPF questionaram a inviabilidade de concessão da Licença Prévia sem a realização desse ECI. Contudo, a LP foi concedida sem a realização dos ECI, com imposição da condicionante 26 que prevê a realização do ECI.

Desenvolver de acordo com o Termo de Referência da FUNAI o Estudo de Componente Indígena para as TIs de Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu Após a conclusão do mesmo encaminhar a está SEMA cópia do presente estudo protocolada na referida fundação (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 157).

Outra questão trazida em ambas as audiências foi a respeito da área do PVG estar sobreposto a área do PA Ressaca (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4; TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639945). Na audiência da sede de Senador José Porfírio, representante do INCRA estava presente e realizou uma série de questionamentos:

Qual o tamanho da área que vai sofrer esses impactos com a exploração de minério? Se essa área ela se sobrepõe a algum assentamento da Reforma Agrária? E outro questionamento que a gente pergunta é. O que, de fato e de forma muito clara, vai ficar para as populações que residem na área de influência, considerando ser, a exploração de jazidas e minerais, também uma das Políticas de Governo? (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.4, p. 101).

A respeito esse tema foi imposta a condicionante 30:

Apresentar *status* do processo de desafetação junto ao INCRA dos superficiários clientes da reforma agrária, considerando o relatório do Ministério Público, exarado em 29/11/2013 no qual levanta a questão relacionada a sobreposição do projeto em área de assentamento do INCRA (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 157).

Dessa forma, algumas condicionantes se relacionam com os temas tratados nas audiências, contudo, não é possível aferir que tais condicionantes foram impostas em razão dos questionamentos realizados nas audiências públicas, pois não há fundamentação da decisão administrativa nesse sentido. Ademais, outros temas foram tratados nas audiências que não foram objeto de análise pela decisão administrativa, bem como a população não recebeu nenhum devolutiva da SEMAS sobre os questionamentos abordados nas audiências.

3.2.2 Consulta Livre, Prévia e Informada

Nos Estudos de Impacto Ambiental do Projeto Volta Grande não foram considerados o componente indígena e nem a população tradicional ribeirinha, que vivem na região da Volta Grande do Xingu, conforme analisado no subcapítulo 3.1. Assim como não foi realizada consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas que vivem na Volta Grande do Xingu próximo ao Projeto minerário, nas Terras Indígenas Paquiçamba, Araras da Volta Grande e Ituna Itatá e que vivem fora de TI, ao longo do rio. Também não foi realizada consulta livre, prévia e informada da população tradicional ribeirinha que vive ao longo do Rio Xingu, no raio de 10 km do Projeto Volta Grande, em comunidades com maior adensamento populacional ou em localidades com maior dispersão territorial.

Diante da ausência de estudos de impacto socioambiental sobre os povos originários indígenas e de consulta livre prévia e informada desses povos, em 2013, o Ministério Público Federal propôs a ação civil pública (ACP) n. 0002505-70.2013.4.01.3903 contra o Estado do Pará e a empresa Belo Sun Mineração Ltda., na Justiça Federal de Altamira, na qual pleiteou (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639940, p. 45):

1. Suspender o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração, até que sejam complementados os Estudos de Impacto Ambiental e avaliados pela FUNAI os Estudos do Componente Indígena, que deverão ser reavaliados pelo empreendedor, de acordo com o Termo de referência emitido pela FUNAI, ressalvada a garantia de participação dos indígenas, nos termos da Convenção n. 169 do OIT.
2. Na hipótese de já ter sido emitida à Licença Prévia com base nos estudos incompletos, requer a declaração de nulidade da Licença e a suspensão do processo

de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração, até que sejam completados os Estudos de Impacto Ambiental e avaliados pela FUNAI os Estudos do Componente Indígena, que deverão ser realizados pelo empreendedor, de acordo com o Termo de referência emitido pela FUNAI, ressalvada a garantia de participação dos indígenas, nos termos da Convenção 169 da OIT.

Em razão dessa ACP e de manifestações no licenciamento ambiental, tanto a Licença Prévia n. 1312/2014 (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 155 – 158) quanto a Licença de Instalação n. 2712/2017 (SEMAS, no processo n. 2015/5340, v.7, p. 236 – 240) concedidas pela SEMAS ao Projeto minerário, impuseram condicionantes destinadas a realização de Estudo de Componente Indígena de acordo com o Termo de Referência da FUNAI. A Licença Prévia impôs a condicionante 26, que consiste em “Desenvolver de acordo com o Termo de Referência da FUNAI o Estudo de Componente Indígena para as TI's de Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu. Após a conclusão do mesmo encaminhar a está SEMA cópia do presente estudo protocolada na referida fundação”. E a Licença de Instalação previu a condicionante 57, que consiste em “Dar continuidade nas tratativas, conduções e execuções junto a FUNAI no que tange ao Estudo de Componente Indígena e Plano de Trabalho aprovado pela Fundação, encaminhando a esta SEMAS através do RIAA's a comprovação do andamento das mesmas”.

No entanto, o órgão licenciador não previu a realização de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas, nos termos da Convenção n. 169 da OIT, que já não seria mais consulta prévia, pois o licenciamento ambiental estava em curso e sequer havia sido realizado Estudo do Componente Indígena, quiçá consulta dos povos indígenas atingidos pelo empreendimento.

Na referida ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903 foi concedida tutela de urgência para suspender o licenciamento ou anular a licença prévia, se já concedida, para contemplar no EIA e no RIMA do Projeto Volta Grande o componente indígena, conforme Termo de Referência da FUNAI (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639939, p. 35); a sentença julgou a ação procedente e manteve a suspensão do licenciamento e a anulação da licença prévia, nos termos da tutela de urgência concedida (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639949, p. 36); e, em recurso de Apelação, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, reformou em parte a sentença para afastar a declaração de nulidade da Licença Prévia do PVG e condicionar a validade da Licença de Instalação à elaboração do Estudo do Componente Indígena, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados. Assim, o acórdão proferido em sede de recurso de Apelação manteve a suspensão da Licença de Instalação até a elaboração do componente indígena e a realização da consulta dos povos indígenas (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID

24639960, p. 75). Com isso, a Licença de Instalação do PVG está suspensa até hoje em decorrência das decisões proferidas nessa ACP.

Já em razão da ausência de estudos de impacto socioambiental sobre a população ribeirinha e de consulta livre, prévia e informada dessa população tradicional atingida pelo PVG, no ano de 2020, a Defensoria Pública do Estado do Pará propôs a ação civil pública n. 0801861-11.2020.8.14.0005 contra o Estado do Pará e a empresa Belo Sun Mineração LTDA, na Vara Agrária de Altamira, requerendo (TJPA, 0801861-11.2020.8.14.0005, ID 18754728, p. 49):

I - EM SEDE DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA OU EVIDÊNCIA:

(a) A SUSPENSÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL N. 2012/5028 e 2015/5340, DA EMPRESA BELO SUN MINERAÇÃO LTDA., que tramita na Secretaria de Estado e Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), até que sejam realizados: (i) diagnóstico socioambiental dos territórios dos povos ribeirinhos, na distância mínima 10 km do empreendimento, nas duas margens do rio Xingu; (ii) consulta prévia, livre, informada e o consentimento dos ribeirinhos, pelo Estado do Pará, como corolário do direito ao território e em conformidade com a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de modo a CESSAREM AS AMEAÇAS AOS TERRITÓRIOS RIBEIRINHOS (POSSE/PROPRIEDADE) E ATIVIDADES AGRÁRIAS.

II - NO MÉRITO, além da confirmação da tutela provisória pleiteada, que este juízo reconheça a ilegalidade e inconveniência do licenciamento ambiental do Projeto Minerário Volta Grande, para:

(a) DECLARAR NULO O EIA/RIMA E TODOS OS ATOS SUBSEQUENTES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL N. 2012/5028 e 2015/5340, DA EMPRESA BELO SUN MINERAÇÃO LTDA., POR VIOLAR O DIREITO AO TERRITÓRIO TRADICIONAL (POSSE E PROPRIEDADE) DOS POVOS RIBEIRINHOS, na Volta Grande do Xingu, Município de Senador José Porfírio/PA, bem como por violar o DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, livre, informada e consentimento desses ribeirinhos, corolário do direito ao território, ambos assegurados na Convenção Americana de Direitos Humanos e Convenção n. 169 da OIT.

(b) A CONDENÇÃO EM PERDAS E DANOS, em favor dos ribeirinhos da Volta Grande do Xingu, caso configurado no curso da presente ação.

O Juízo Agrário de Altamira concedeu a tutela de urgência pleiteada pela Defensoria Pública do Estado e determinou a suspensão dos efeitos do licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande até que seja realizado estudo socioambiental dos povos ribeirinhos, na distância mínima de 10 km do empreendimento, nas duas margens do rio Xingu, bem como a consulta prévia, livre e informada e o consentimento dos povos ribeirinhos, pelo Estado do Pará, conforme previsto no artigo 6º, da Convenção n. 169 da OIT (TJPA, 0801861-11.2020.8.14.0005, ID 62472151). No entanto, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará suspendeu os efeitos dessa decisão até o julgamento do recurso de agravo de instrumento interposto pela empresa Belo Sun (TJPA, processo n. 0809284-66.2022.8.14.0000, ID 10126516).

Nessa ACP proposta pela Defensoria Pública, a empresa Belo Sun e o Estado do Pará questionam a existência de população tradicional ribeirinhos no raio de 10 km do Projeto Volta Grande, por isso, será necessária a realização de perícia judicial antropológica para julgamento da ação. Também por esse motivo que no licenciamento ambiental não foi determinada a realização de estudos de impactos socioambiental sobre a população ribeirinha atingida pelo empreendimento mineral e nem consulta livre, prévia e informada dessa população tradicional.

Em relação aos povos indígenas, como mencionado acima, foram estipuladas condicionantes nas licenças Prévia e de Instalação do Projeto mineral para realização de Estudo do Componente Indígena para ser integrado no EIA e no RIMA, de acordo com o termo de referência da FUNAI. Bem como há decisão judicial em vigor determinando tanto o Estudo do Componente Indígena quanto a consulta livre e informada dos povos indígenas atingidos pelo empreendimento.

Com isso, passa-se a analisar os documentos do licenciamento ambiental e da ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903 sobre a consulta livre e informada dos povos indígenas atingidos pelo Projeto Volta Grande para aferir como se deu a participação desses povos originários no licenciamento ambiental.

A princípio já se verifica que a consulta não se deu de forma prévia, pois somente ocorreu após o início do licenciamento ambiental do Projeto mineral Volta Grande, inclusive, após a expedição pela SEMAS das licenças Prévia e de Instalação à empresa Belo Sun. Contudo, desde o início do licenciamento ambiental, os povos indígenas pleiteiam junto ao Estado do Pará o respeito ao direito de consulta livre, prévia e informada.

No dia 12.08.2013, a Associação da Aldeia Indígena Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu, que representa uma das três aldeias da TI Paquiçamba, enviou a SEMAS solicitação de consulta livre, prévia e informada sobre o Projeto mineral Volta Grande, nos termos no artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.8, p. 99 – 101).

Já dia 18.11.2013, os indígenas das três aldeias da TI Paquiçamba, Miratu, Paquiçamba e Furo Seco, enviaram carta ao Estado do Pará, ao Conselho Estadual de Meio Ambiente e a SEMAS, reivindicando consulta prévia de acordo com a Convenção n. 169 da OIT sobre o Projeto Volta Grande, antes da decisão do Estado sobre a concessão da Licença Prévia ao Projeto, ainda indicaram os seguintes parâmetros e regras para a realização da consulta (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.8, p. 194):

Não consideramos que simples reuniões ou audiências sejam consulta informada e livre de pressões. Para que a consulta seja um processo de diálogo que respeite nossas formas próprias de decisão, comunicamos que devem ser seguidas as seguintes regras mínimas, que podem ser complementadas e discutidas com o Estado do Pará e o órgão licenciados ao longo do processo de consulta:

1. Precisamos de tempo para fazer todas as reuniões e encontros necessários até entendermos os impactos do empreendimento;
2. Para entendermos os impactos do empreendimento, precisamos de, no mínimo:
 - 2.1. explicações da SEMAS e da Belo Sun nas aldeias sobre os resultados dos estudos que foram feitos, em palavras simples e explicações sobre as medidas de diminuição e compensação dos impactos aos indígenas afetados caso o projeto seja construído, e que o estudo de impactos sobre os indígenas seja realizado;
 - 2.2. que especialistas independentes, não ligados à Belo Sun ou ao órgão licenciador e escolhidos por nós, estudem e nos expliquem os impactos da obra, principalmente sobre a pesca, os peixes, o rio, os lençóis de água da região, riscos de vazamento, os impactos entre Belo Monte e Belo Sun e os direitos e compensações que os indígenas teriam se o projeto fosse construído;
 - 2.3. conversar com parentes de outras Terras Indígenas afetadas por mineração.
3. A data das reuniões e encontros deve ser marcada por nós, em diálogo com o empreendedor;
4. Queremos que a FUNAI acompanhe todo o processo de consulta e nos comunique sobre qualquer informação nova sobre o projeto, mas ela não deve tomar decisão por nós;
5. A entrada na TI Paquiçamba para as reuniões deve ser autorizada ou por nós indígenas ou pela FUNAI;
6. A decisão final da consulta será tomada em nossa assembleia, com a presença somente de indígenas e convidados;
7. Queremos que o Estado do Pará preveja recursos financeiros próprios ou do empreendedor para a realização de todo o processo de consulta, inclusive para o trabalho dos especialistas independentes.

Ocorre que para a consulta dos povos indígenas, antes, é necessária a realização dos estudos de impactos socioambientais sobre os povos indígenas de acordo com o termo de referência emitido pela FUNAI, para que seja viabilizada a primeira fase da consulta, de informação. Porém, o EIA do Projeto Volta Grande não apresentou esses estudos do Componente Indígena de acordo com as diretrizes emitidas pela FUNAI, o que impossibilitou a realização da consulta dos povos indígenas atingidos pelo PVG de forma prévia.

Mesmo sem a realização do Estudo do Componente Indígena e sem a consulta dos povos indígenas atingidos, em fevereiro de 2014, o Estado do Pará concedeu a Licença Prévia n. 1312/2014 ao Projeto minerário (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 10, p. 155 – 158). Após a concessão da Licença Prévia, em outubro de 2014, que a FUNAI informou a SEMAS que aprovou o Plano de Trabalho para a realização do Estudo do Componente Indígena a ser realizado pela empresa Belo Sun (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 12, p. 105 – 106).

Em março de 2016, a FUNAI emitiu a Informação Técnica n. 68/2016/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 4, p. 4 – 9), na qual informou que nos dias 10 e 11.12.2014 foram realizadas reuniões na TI Arara da Volta Grande e na Ilha da Fazenda, respectivamente, com a FUNAI, Belo Sun, equipe de

consultoria e indígenas, para aprovação do Plano de Trabalho para a realização dos Estudos do Componente Indígena pelos indígenas das Terras Indígenas Arara da Volta Grande e Paquiçamba e pelos indígenas que vivem na Volta Grande do Xingu fora de TI. Os indígenas de ambas as Terras Indígenas não aprovaram o Plano de Trabalho e declararam que precisam de mais esclarecimentos sobre o Projeto minerário antes de aprovarem o Plano de Trabalho. Já os indígenas que vivem fora de TI aprovaram o Plano de Trabalho e cronograma proposto para realização das atividades, mas também solicitaram os mesmos esclarecimentos sobre o PVG.

Nessa mesma Informação Técnica, a FUNAI relatou que foram agendadas as reuniões para esclarecimentos sobre o PVG nos dias 04 e 05.03.2015, na TI Paquiçamba e na Ilha da Fazenda, respectivamente. No entanto, a FUNAI não pode estar presente e, por pressão da empresa Belo Sun, as reuniões foram mantidas. Na reunião do dia 04.03.2015, os indígenas representantes das Terras Indígenas Arara da Volta Grande do Xingu e Paquiçamba explicaram a insatisfação em relação ao agendamento da reunião feita de forma indevida pela empresa Belo Sun e não aceitaram ouvir os esclarecimentos em relação ao empreendimento minerário, solicitaram uma reunião com representantes de todas as aldeias e a FUNAI para esclarecimentos sobre o processo de licenciamento ambiental e o componente indígena, para após realizarem a reunião com o empreendedor para apresentação dos esclarecimentos sobre o PVG. Na ata dessa reunião, realizada dia 04.03.2015 (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 4, p. 43 – 44), consta que a empresa Belo Sun ingressou na Terra Indígena sem autorização da FUNAI e sem o conhecimento dos indígenas e levou documentos para os indígenas assinarem.

Ainda segundo a mesma Informação Técnica da FUNAI, no dia 31.03.2015, foi realizada reunião com os indígenas, FUNAI, representantes do Instituto Socioambiental (ISA) e da Universidade Federal do Pará (UFPA), quando os indígenas decidiram que, antes de retomar qualquer ação relativa ao componente indígena do licenciamento ambiental do PVG, iriam elaborar protocolo de consulta próprio. Com isso, os indígenas das Terras Indígenas Arara da Volta Grande e Paquiçamba não aprovaram o Plano de Trabalho para realização do Estudo do Componente Indígena.

Contudo, mesmo assim, o Estudo do Componente Indígena foi realizado pela empresa e, em outubro de 2016, a FUNAI informou a SEMAS que considerou inapto o Estudo do Componente Indígena do PVG apresentada pela empresa Belo Sun, pois estava em desacordo com o Termo de Referência emitido pela FUNAI (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 61 – 65), “[a]lém de não ter atendimento integral da otimização proposta sem justificativa, e da

equipe técnica diferente da apresentada no Plano de Trabalho, também não foram colhidos dados primários das terras indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu [...]”.

Já em dezembro de 2017, o TRF1 julgou os recursos de apelação interpostos na ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903 e condicionou a validade da Licença de Instalação à elaboração do Estudo do Componente Indígena, na forma exigida pela FUNAI, e determinou a realização da consulta livre e informada dos indígenas afetados (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639960, p. 75).

Isso resultou na realização do Estudo do Componente Indígena e da consulta livre e informada dos povos indígenas atingidos pelo empreendimento em conjunto. Em maio de 2018, a FUNAI informou a SEMAS que considerou apto o Plano de Trabalho para realização do Processo de Consulta e elaboração do Componente Indígena nas Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande proposto pela empresa Belo Sun para apresentar aos indígenas, sendo que o Plano de Trabalho do Processo de Consulta deve ser elaborado junto com os povos indígenas (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 9, p. 220 – 226).

No entanto, esse Plano de Trabalho apresentado pela empresa Belo Sun e aprovado pela FUNAI (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 9, p. 232 – 235) não abrange os indígenas que vivem fora de TI, *a contrario sensu* do previsto no termo de referência emitido pela FUNAI, e não prevê a realização da consulta aos povos indígenas pelo Estado do Pará e nem pela SEMAS, também de forma diversa do previsto artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT.

O artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT prevê que a consulta é de responsabilidade dos governos com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas, assim, o processo de consulta é deliberativo e deve ser conduzido pelo órgão estatal responsável por tomar a decisão administrativa. Nesse mesmo sentido prevê o Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Xingu (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639954, p.4):

Por parte do órgão do governo interessa na consulta. Devem participar representantes do governo com autoridade para tomar decisões e com conhecimento técnico para responder as nossas perguntas.

O governo deve evitar mudar os interlocutores.

Empreendedores privados poderão ser convidados, se necessário, para prestar esclarecimentos.

Órgãos públicos e parceiros. A Funai e o Ministério Público devem participar de todo o processo de consulta, mas nenhuma instituição poderá tomar decisão por nós.

Ocorre que o Processo de Consulta e elaboração do Componente Indígena se deu no âmbito na FUNAI com a participação da empresa Belo Sun. Na ACP n. 0002505-

70.2013.4.01.3903, a empresa Belo Sun pleiteia o reestabelecimento da Licença de Instalação do PVG, sob o argumento de que cumpriu as determinações do acordão do TRF1, pois foi aprovado o Estudo do Componente Indígena com a realização de consulta livre e informada. Bem como apresenta o Ofício n. 1476/2020/CGLIC/DPDS/FUNAI, de novembro de 2020, enviado pela FUNAI a SEMAS, informando que o Componente Indígena do EIA do Projeto Volta Grande está apto para ser apresentado aos indígenas (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 183175552), e o Ofício n. 93/2021/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI, de dezembro de 2021, que a FUNAI informa a SEMAS que os indígenas das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande aprovaram o Componente Indígena do EIA do Projeto Volta Grande, nos seguintes termos (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 183175540):

Após as reuniões de 26 e 27.10.2021, os representantes do Povo Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu aprovaram o CI-EIA com as condições de que (a) efetivamente, conforme está previsto no PVG, o empreendedor não utilize águas do Rio Xingu ou outros corpos d'água da região no projeto de exploração de ouro; (b) na fase de detalhamento do Componente Indígena do Plano Básico Ambiental (CI-PBA) do empreendimento as comunidades da Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu possam indicar consultores da sua confiança para acompanharem o detalhamento do CI-PBA.

Após as reuniões de 28 e 29.10.2021, os representantes do Povo Juruna da Terra Indígena Paquiçamba aprovaram o CI-EIA com as condições de que (a) a instalação do empreendimento não se inicie antes da aprovação do CI-PBA por parte dos indígenas; (b) que o CI-PBA contemple a Lista de Monitoramentos (SEI nº 3563614) anexa, com a ressalva de que, embora a lista se refira a estudos, esta trata na realidade de atividades de controle e monitoramento a serem realizados durante a execução do CI-PBA, com o início dos monitoramentos antes da instalação do empreendimento para a definição de um marco zero/linha de base, e que estas atividades deverão ser realizadas na Volta Grande do Xingu dentro da área de influência do projeto entre o local a ser instalado o empreendimento e a Terra Indígena; (c) que a comunidade possa indicar consultores da sua confiança incluindo consultores indígenas para a fase de detalhamento do CI-PBA; e

Os representantes da Terra Indígena Paquiçamba solicitaram ainda que, entre os monitoramentos a serem feitos, também seja incluído o monitoramento de quelônios, o que já era previsto.

O Ministério Público Federal apresenta na ACP em questão parecer emitido pelo Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Prévio Livre e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Social (CEPEDIS), de autoria Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Rodrigo Magalhães de Oliveira, Liana Amin Lima da Silva e Joaquim Shiraishi Neto, com análise documental de todo o processo da FUNAI n. 08620.019136/2012-40, que trata do componente indígena do Projeto Volta Grande, e conclui que (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174520 se seguintes):

A Empresa Belo Sun não cumpriu a decisão do TRF1 que determinou a elaboração dos Estudos do Componente Indígena, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta prévia, livre e informada aos indígenas afetados, em atenção ao que dispõe à Convenção n. 169 da OIT, em relação ao dever e obrigação do Estado, aos sujeitos de direito da consulta e ao Protocolo de consulta respectivo, no caso, análise feita com base no protocolo do povo Juruna Yudjá, o que não descarta a possibilidade de outros protocolos autônomos dos demais povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados que deverão igualmente ser observados (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174538, p. 18).

O parecer aponta que a realização da consulta livre, prévia e informada realizada não cumpriu a Convenção n. 169 da OIT e nem o Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Xingu em relação aos (a) sujeitos, tanto o sujeito responsável pela condução do processo de consulta quando aos sujeitos coletivos do direito à consulta, (b) objeto da consulta, (c) a forma da consulta: livre, prévia e informada, (d) as etapas do processo e consulta, (e) o resultado, e (f) a remoção compulsória.

O sujeito responsável pela realização do processo de consulta é o governo, conforme artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT, mais especificamente “representantes do governo com autoridade para tomar decisões”, nos termos do Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Xingu, como macionado acima. Contudo, no presente caso, como destaca o referido parecer, a empresa Belo Sun contratou a empresa JGP Consultoria e Participações Ltda. para realizar as atividades de consulta junto com a FUNAI.

O fato da SEMAS, enquanto órgão licenciador e responsável pela tomada de decisão no licenciamento ambiental do PVG, não participar das atividades do processo de consulta gerou insatisfação dos indígenas Jurunas e a FUNAI solicitou à SEMAS que se manifestasse quanto a exigência de participação da SEMAS no processo. A SEMAS, por sua vez, informou que “não cabe a ela assumir a responsabilidade pela condução do processo de consulta, tendo em vista que o representante do Estado, para essa questão, cabe FUNAI [...]” (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174525, p. 6). Com isso, a FUNAI acabou conduzindo o processo de consulta apesar de não ser responsável pela tomada de decisão, o que impede a participação efetiva dos povos consultados na decisão tomada pelo Estado do Pará.

Os sujeitos coletivos que possuem o direito a consulta livre, prévia e informada, segundo o termo de referência da FUNAI, são os indígenas das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande e os indígenas que vivem fora de TI. No entanto, o parecer apresentado pelo

Ministério Público na ACP apontou que os indígenas que vivem fora de TI não foram consultados³⁸.

A Informação Técnica n. 68/2016/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ emitida pela FUNAI a SEMAS (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 4, p. 4 – 9) informou na reunião realizada dia 11.12.2014, na Ilha da Fazenda, com a FUNAI, Belo Sun, equipe de consultoria e indígenas que vivem fora de TI, que o Plano de Trabalho para realizar o Estudo do Componente Indígena e cronograma proposto para realização das atividades foi aprovado, mas solicitaram esclarecimentos sobre o PVG. Essa reunião para esclarecimento sobre o Projeto foi realizada no dia 05.03.2015, na Ilha da Fazenda, com a presença da FUNAI, empresa Belo Sun e indígenas que vivem fora de TI.

Esse Plano de Trabalho aprovado pelos indígenas que vivem fora de TI dizia respeito apenas à elaboração do Estudo do Componente Indígena. Somente em maio de 2018, que a FUNAI considerou apto o Plano de Trabalho para realização do Processo de Consulta e elaboração do Componente Indígena nas Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande proposto pela empresa Belo Sun para apresentar aos indígenas (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 9, p. 220 – 226), o qual não abrange os indígenas que vivem fora de TI.

O referido parecer aponta que, no ano de 2015, foram realizadas reuniões com grupos de indígenas que vivem fora de TI nas comunidades Vila Itatá, Ilha da fazenda, Ressaca, Vila do Galo e São Francisco para elaboração do Estudo do Componente Indígena. Contudo, em maio de 2019 a empresa Belo Sun informou que essas reuniões constituíram consulta livre, prévia e informada (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174525, p. 18 – 19). O parecer também aponta que as comunidades indígenas São Francisco, Iawá, Kanipá, Jericoá I e II e Kaniamã, que ainda não possuem suas terras demarcadas e são atingidas pelo PVG, também reivindicaram junto a FUNAI o direito de consulta e não foram atendidas.

Em relação à Comunidade Indígena São Francisco, o parecer aponta risco de remoção compulsória vedada pelo parágrafo 5º do artigo 231 da CRFB/88, pois essa comunidade possui processo de demarcação junto a FUNAI ainda não concluído, está localizada a 600 metros da área do Projeto mineral e o Programa de Realocação de PVG prevê a possibilidade de remoção da Comunidade São Francisco (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174538, p. 9 – 11).

³⁸ O parecer também apontou que os indígenas Xikrin da TI Trincheira Bacajá também não foram consultados apesar de terem requerido junto a FUNAI a realização da consulta livre, prévia e informada em relação ao Projeto mineral Volta Grande. Ocorre que a FUNAI excluiu do termo de referência a Terra Indígena Bacajá por estar há 36 km de distância, em linha reta, do empreendimento. Por isso, negou a realização da consulta aos Xikrin (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174536, p. 18).

O parecer ainda aponta que as comunidades tradicionais ribeirinhas da Volta Grande do Xingu no raio de 10 km deveriam ser consultadas, conforme pleiteado pela Defensoria Pública na ACP n. 0801861-11.2020.8.14.0005, ao passo que os argumentos da empresa Belo Sun e do Estado do Pará de que não existem ribeirinhos nessa área vão de encontro com o Diagnóstico Ambiental do Meio Antrópico do Projeto Volta Grande, que afere a dependência econômica da população da Volta Grande com o extrativismo vegetal, casa e pesca para subsistência e forte dependência com os recursos naturais e com o rio Xingu.

Essas comunidades ribeirinhas também foram identificadas no Plano Básico Ambiental da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, no Programa de Monitoramento das Condições de Vida das Populações da Volta Grande do Xingu e, no Agravo de Instrumento n. 1026716-47.2021.4.01.000, o TRF1 decidiu que as comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu possuem o direito de serem previamente consultadas quanto à revisão do Hidrograma de Consenso da UHE Belo Monte (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174536, p. 12 – 14).

Dessa forma, a consulta foi realizada pela FUNAI com os indígenas das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande. Ocorre que o objeto da consulta livre, prévia e informada são “as medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”, nos termos do artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT. No caso, a consulta deveria recair sobre as medidas administrativas que autorizam ou não o empreendimento minerário Volta Grande, isto é, as licenças ambientais.

No entanto, a consulta foi realizada apenas sobre a aprovação do Estado do Componente Indígena e restou por encerrada. No Ofício nº 93/2021/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI, de dezembro de 2021, a FUNAI informou que os indígenas das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande aprovaram o Componente Indígena do EIA do Projeto Volta Grande e a empresa Belo Sun juntou esse Ofício na ACP proposta pelo MPF para comprovar que a decisão do TRF1 que determina a realização da consulta livre e informada dos indígenas atingidos pelo PVG foi cumprida (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 183175540).

O parecer de organização técnica apresentado pelo MPF na ACP aponta a mesma falha quanto ao objeto da consulta (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174537, p. 5):

No presente caso, entende-se que a aprovação dos Estudos do Componente Indígena por parte da FUNAI avança no processo de consulta, mas não o encerra, estando ainda pendente a fase deliberativa relativa à oportunidade efetiva dos povos impactados de

influenciar a decisão sobre os principais aspectos do empreendimento, como sua viabilidade, localização, concepção, requisitos e condicionantes junto ao órgão ambiental competente, neste caso a SEMAS do Estado do Pará.

A interpretação de que o processo de consulta foi concluído com a finalização da informação necessária para a avaliação da viabilidade do empreendimento solapa a efetiva participação dos povos indígenas e tribais, tendo em vista que limita-se a influenciar às manifestações de um ente interveniente no processo de licenciamento – no caso, a FUNAI –, sem tratar sequer com o órgão licenciador, titular da medida objeto do processo de consulta.

A partir da leitura do Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande também é possível concluir que a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental pelos indígenas compõe a fase informativa da consulta e não encerra a consulta sobre as medidas administrativas relativas aos Projeto Volta Grande, pelo contrário, deve prosseguir para a fase deliberativa, nos seguintes termos (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639954, p. 9 – 10):

A fase informativa da consulta deve incluir o processo de elaboração da consulta de termos de referência de estudos de impacto ambiental, sua elaboração conjunta e avaliação de resultados.

Todas as decisões adotadas no âmbito da elaboração e avaliação de estudos devem servir para fundamentar as decisões do processo de consulta. A aprovação dos termos de referência e de estudos de impacto não se confunde com a aprovação da proposta da consulta.

Assim, a consulta dos indígenas das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu encerrou, até então³⁹, na fase informativa e não atingiu a fase deliberativa, já que apenas aprovou o Estudo do Componente Indígena e não tratou das medidas administrativas decisórias relativas ao Projeto minerário.

Como já visto, a consulta não se deu de forma prévia, mas após a concessão das licenças Prévia e de Instalação ao Projeto minerário Volta Grande, de forma diversa da prevista na Convenção n. 169 da OIT e, também, do Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande. O Protocolo de Consulta do Povo Juruna prevê que (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639951, p. 29):

³⁹ Pode ser que a consulta ainda seja retomada para a fase deliberativa, pois a FUNAI informou na ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903 que “Em momento posterior deve se realizar o detalhamento, de forma participativa, das medidas de mitigação e compensação previstas no ECI, de forma que a manifestação quanto a emissão da Licença de Instalação contemple a manifestação conclusiva da Funai quanto ao PBA-CI, após a apresentação dos indígenas, conforme preconiza a Portaria Interinstitucional 060/2015 e a Instrução Normativa 02/2015 da FUNAI” (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 234288553, p.11). Mas, em relação a consulta já realizada, a FUNAI compreende que a empresa cumpriu o estabelecido pelo acórdão proferido pelo TRF1, pois “A empresa elaborou um ECI com dados primários, e o mesmo foi apresentado às comunidades indígenas e aprovado, tendo a FUNAI se manifestado quanto a viabilidade ambiental do empreendimento do ponto de vista do Componente Indígena e não sobre o início das obras” (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 234288553, p.13).

A consulta deve acontecer antes que o governo tome alguma decisão sobre nossa terra ou sobre nossos direitos. Só é possível fazer consultas sobre propostas ou ideias, nunca sobre decisões já tomadas.

Consultas sobre empreendimentos devem acontecer desde sua concepção ou planejamento.

A consulta precisa ser prévia para ser útil. Em outras palavras, o resultado da consulta deve servir para influenciar a decisão e não apenas para legitimá-la.

Contudo, de forma diversa, o acórdão do TRF1 na ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903, que condicionou a validade da Licença de Instalação à realização da consulta livre e informada dos povos indígenas atingidos pelo PVG, entendeu que não há exigência de participação dos povos indígenas antes da fase das licenças, porque, na fase da licença prévia, não há que se falar em impacto ambiental, já que não autoriza o início das obras e nem o funcionamento da atividade (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639960, p. 79 – 80). Por isso, a referida decisão restringiu a obrigação de realizar consulta livre e informada.

O Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande prevê que a consulta deve ser “Livre de pressões físicas ou morais. Não aceitamos a presença de seguranças particulares ou forças policiais que queiram intimidar nosso povo. Tampouco aceitamos tentativas de acordos com lideranças ou indivíduos em troca de favores ou bens” (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639960, p. 3). Com isso, o Estado deve garantir que os indígenas sejam consultados com liberdade para se manifestar sem interferências externas.

No presente caso, a empresa Belo Sun atuou apresentando o Projeto Volta Grande aos indígenas sem a presença do Estado do Pará, da FUNAI ou da SEMAS, inclusive, na reunião realizada dia 04.03.2015, a empresa Belo Sun ingressou na Terra Indígena sem autorização da FUNAI e sem o conhecimento dos indígenas e levou documentos para os indígenas assinarem (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 4, p. 43 – 44). Isso pode atingir a liberdade de manifestação, pois por óbvio a empresa irá defender o seu Projeto e apresentar pontos positivos.

O Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande prevê que a consulta deve ser informada (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639951, p. 32), com transparência para que todos saibam o que está acontecendo, com boa-fé e honestidade para que os indígenas confiem no processo de diálogo e construção de acordos, bem como entendam os impactos e riscos do projeto. Também devem ser utilizadas palavras simples e de forma clara, até que todas as dúvidas e questionamentos sejam respondidos.

A respeito desse ponto, o parecer técnico apresentado pelo MPF apontou (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174537, p. 16 – 18) que, em análise ao Estudo

do Componente Indígena, há omissão quanto a informações técnicas sobre a sinergia dos impactos da UHE Belo Monte e o Projeto Volta Grande, pela perspectiva indígena, bem como ressaltou a carência de informações técnicas detalhadas sobre a segurança do empreendimento, como plano de fechamento da mina, controle de rejeitos sólidos ou líquidos após o encerramento das atividades, riscos de contaminação por arsênio presente nas pilhas de estéril. Essas informações que os Jurunas requereram a inclusão no termo de referência específico e não foram contempladas no ECI.

O parecer ainda aponta (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 191174538, p. 8) que na consulta realizada não ocorreu as fases deliberativa, decisória e de formalização de acordo, mas se encerrou na fase informativa, conforme demonstrado. Com isso, a consulta realizada não alcançou o resultado esperado do processo de consulta, que consiste no acordo ou consentimento sobre a medida proposta, nos termos da Convenção n. 169 da OIT e do Protocolo de Consulta Juruna.

As Defensorias Públicas do Estado do Pará e da União ainda questionam na Ação Civil Pública n. 1001161-22.2022.4.01.3903 (TRF1, 2022), ausência de participação, por meio da consulta livre, prévia e informada, das famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais assentados pelo INCRA no PA Ressaca, na área que foi destinada à mineração por meio do Contrato de Concessão de Uso n. 1.224/2021, firmado entre o INCRA e a empresa Belo Sun Mineração Ltda.

Por meio desse Contrato de Concessão de Uso, o INCRA destinou a empresa Belo Sun “direito de Uso, de 2.428,00 hectares, sendo que a área sobreposta ao PA Ressaca corresponde a 1.439,00 há e a área sobreposta à Gleba Ituna é de 989,00 há” (TRF1, processo n. 1001161-22.2022.4.01.3903, ID 1044960746, p. 1), todas de domínio do INCRA.

As Defensorias demonstram que na área sobreposta ao PA Ressaca há famílias de trabalhadores e trabalhadoras assentadas pelo INCRA e na área sobreposta à Gleba Ituna abrange as Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde⁴⁰, onde vivem famílias de ribeirinhos (as), pescadores (as) artesanais, extrativistas e agricultores (as) de subsistência, conforme visto no subcapítulo 3.1, que não foram consultadas, por isso, requerem (TRF1, processo n. 1001161-22.2022.4.01.3903, ID 1044944253, p. 57):

c) A observância, no âmbito do Projeto Volta Grande, do direito à participação social das famílias ocupantes do PA Ressaca e das Vilas da Ressaca, Galo e Ouro Verde

⁴⁰ O direito à consulta livre, prévia e informada das famílias ribeirinhas que residem dessas comunidades também é reivindicado na ACP n. 0801861-11.2020.8.14.0005 proposta pela Defensoria Pública do Estado do Pará na Vara Agrária de Altamira, como demonstrado no início desse subcapítulo.

anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos (tal como o Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021) que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, das áreas públicas diretamente afetadas (ADA) e/ou diretamente impactadas (ADI); e

d) A observância, no âmbito do Projeto Volta Grande, do direito à participação social anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, de outras áreas públicas sobre as quais incidem títulos minerários da empresa Belo Sun Mineração Ltda.;

Contudo, o juízo indeferiu o pedido de tutela de urgência por entender que não há risco de despejo das famílias que moram na área objeto da ação em razão da ausência de cláusula no contrato de concessão de uso que permita a empresa Belo Sun expulsar as famílias da área e porque não há qualquer previsão de início da realização do empreendimento, já que a Licença de Instalação está suspensa pelo acórdão proferido pelo TRF da 1ª Região na ACP de n. 0002505-70.2013.4.01.3903 (TRF1, processo n. 1001161-22.2022.4.01.3903, ID 1143443766). As Defensorias Públicas recorreram dessa decisão, mas o recurso de Agravo de Instrumento n. 1027813-48.2022.4.01.0000 está pendente de julgamento no TRF da 1ª Região.

Dessa forma, por meio da análise documental realizada, verificou-se que foi reconhecido o direito à consulta livre e informada dos povos indígenas das Terras Paquiçamba e Arara da Volta Grande e dos indígenas que vivem fora de TI sobre o Projeto Volta Grande, sendo que apenas se iniciou a consulta dos indígenas Terras Paquiçamba e Arara da Volta Grande, já os indígenas que vivem fora de TI não foram consultados. Ademais, em relação as outras comunidades tradicionais atingidas pelo Projeto minerário, ribeirinhas no raio de 10 km da área do PVG e trabalhadores (as) rurais assentadas pelo INCRA no PA Ressaca, ainda não foi reconhecido o direito à consulta livre, prévia e informada.

3.2.3 Outras formas de participação: oficinas participativas e manifestação por documentos

Ao longo do processo de licenciamento ambiental foi possível constatar a participação social por meio de outras formas, além das formas já tratadas nos subcapítulos anteriores⁴¹, como reuniões e oficinas promovidas pela SEMAS e pela empresa Belo Sun Mineração Ltda.,

⁴¹ Os subcapítulos anteriores trataram das formas de participação no licenciamento ambiental, por meio de audiência pública e consulta livre, prévia e informada, e também analisaram documentos que constituem outras formas de participação no licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande, como ofícios, recomendações, informações técnicas das Defensorias Públicas, MPF e FUNAI, e decisões judiciais que, inclusive, influenciaram nas decisões administrativas de realizar (ou não realizar) audiência pública e consulta livre, prévia e informada. Tais fatos e documentação, por já terem sido analisados anteriormente, não serão tratados no presente subcapítulo.

cartas e abaixo-assinados enviados pela comunidade, organizações não governamentais e até por políticos. Essas formas de participação não se confundem com a audiência pública e nem com o processo de consulta, como se passa a analisar.

Houve a elaboração de um abaixo-assinado apresentado por 77 pessoas das Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde no processo de licenciamento ambiental (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 2, p. 50 – 54), que comunicam serem favoráveis a negociação com a empresa Belo Sun, desde que a empresa assuma os seguintes compromissos:

1. Que a empresa dê apoio financeiro todas pessoas que aceitarem realização por 120 dias até o seu restabelecimento sem exceção
2. Que seja investido com mais vontade no ensino médio para a nova escola.
3. Que a empresa durante o seu funcionamento na região destine uma porcentagem dos seus lucros para investimento na comunidade todo ano. Tal como:
Educação, saúde, segurança, acessibilidade, turismo, transporte
Esporte, lazer e saneamento básico
4. Prioridade de empregos e cursos profissionalizante, exclusivamente, para as pessoas afetadas pelo Belo Sun ou seja vila rressaca, galo e ouro verde.
5. Incentivo financeiro para os jovens que querem ter cursos universitários.
6. Uma área para ser destinada ao nosso cemitério na nova agrovila (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 2, p. 50).

A organização não governamental Instituto Socioambiental (ISA) apresentou manifestação no licenciamento ambiental com análise do EIA/RIMA do Projeto Volta Grande (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 3, p. 76 – 91), na qual apontou falhas e omissões no Estudo de Impacto Ambiental, principalmente, no tocante a ausência de estudos de impactos ambientais sinérgicos do Projeto minerário com a UHE de Belo Monte, e ausência de estudos de impactos socioambientais sobre os povos indígenas da região. Por isso, pleiteou pela conclusão de inviabilidade ambiental do PVG; federalização do licenciamento ambiental e manifestação da FUNAI sobre os impactos socioambientais nas Terras Indígenas da região e consulta livre, prévia e informada dos indígenas atingidos, em especial da TI Paquiçamba e Arara da Volta Grande.

Essa manifestação do ISA fundamentou de forma expressa o Parecer Técnico n. 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013 emitido pela SEMAS, que concluiu por condicionar o licenciamento ambiental do empreendimento minerário a conclusão do Estudo de Componente Indígena, conforme termo de referência da FUNAI, (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.6, p. 137 – 139), como analisado no subcapítulo 3.1.

Em janeiro de 2013, a Norte Energia, concessionária da UHE Belo Monte, também apresentou manifestação no licenciamento do PVG e requereu a suspensão do licenciamento ambiental e a realização de vários estudos detalhados em razão da ausência de estudos de

impactos sinérgicos de ambos os Projetos na Volta Grande do rio Xingu, no Trecho de Vazão Reduzida da UHE de Belo Monte e dos impactos, ainda, incertos que a UHE irá trazer ao rio Xingu (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 3, p. 158 – 60). Essa manifestação da Norte Energia também fundamentou de forma expressa o Parecer Técnico n. 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013 emitido pela SEMAS, que apontou estudos e documentos apresentados pela empresa Belo Sun que responde, segundo a SEMAS, os questionamentos da Norte Energia (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.6, p. 136 – 147).

Em setembro de 2013, o Presidente da Câmara Municipal de Senador José Porfírio enviou Ofício nº 114/2013-GP/CMSPJ com 8 abaixo assinados anexos, com total de 211⁴² assinaturas de moradores de Senador José Porfírio, que teriam manifestado espontaneamente interesse pela liberação da licença ambiental do Projeto Volta Grande, sendo que em especial seriam moradores Vila Ressaca (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.7, p. 190 – 204). Ocorre que esses 8 abaixo assinados possuem o mesmo texto e há semelhança com o texto do próprio Ofício⁴³, no campo das assinaturas não há nenhuma indicação se reside na área urbana ou rural, além disso, não há nenhuma exigência a empresa Belo Sun, de forma diversa do abaixo assinado anterior enviado pelos moradores das Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 2, p. 50 – 54)⁴⁴.

Isso indica que as pessoas que assinaram os abaixo assinados não são moradoras da área sujeita a realocação, isto é, Ressaca, Galo e Ouro Verde, ou sofreram influência para mudarem de opinião em relação ao abaixo assinado anterior. Por isso, um documento como esse não pode ser considerado anuência da comunidade tradicional atingida ao Projeto minerário, tal como a empresa Belo Sun alega na ACP n. 0801861-11.2020.8.14.0005, ao dizer que as Comunidades são favoráveis a instalação do PVG (TJPA, 2020).

⁴² O abaixo assinado com o menor número de assinaturas possui 6 assinaturas e o abaixo assinado com o maior número de assinaturas possui 45 assinaturas, ou seja, nenhum deles individualmente tem mais assinaturas do que o abaixo assinado anterior (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 2, p. 50 – 54).

⁴³ O Ofício narra que o povo de Senador José Porfírio “há décadas foi abandonado pelos governos federal e estadual e que, agora tem a oportunidade de retomar o seu desenvolvimento com a instalação desse Projeto no Distrito da Ressaca. [...] Por outro lado, sabemos das exigências ambientais e dos questionamentos do Ministério Público, mas não somos alheios à preservação ambiental, pois acreditamos que é possível conduzir um desenvolvimento sustentável, onde as necessidades da natureza e do ser humano possam conviver de forma satisfatória” (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.7, p. 190). E os abaixo assinados narram de igual forma que “O Município de Senador José Porfírio tem sido abandonado pelos governos federal e estadual por várias décadas e agora tem a possibilidade de retomar o seu desenvolvimento com a instalação do Projeto de Mineração VOLTA GRANDE, no distrito da Ressaca. [...] Portanto, não somos alheios à preservação ambiental, apenas acreditamos que é possível conduzir um desenvolvimento sustentável, onde as necessidades da natureza e do ser humano possam conviver de forma satisfatória, dessa forma, proporcionando condições mais dignas de vida ao homem, especialmente da região da Volta grande do Xingu, e que essas são conseguidas através do trabalho racional unido ao meio ambiente e boas ações da coletividade humana” (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.7, p. 191).

⁴⁴ Possui erros gramaticais na grafia e pontuação, bem como elencam uma série de exigências à empresa Belo Sun, conforme demonstrado.

Também em setembro de 2013, moradores das comunidades Vila Ressaca, Galo, Itatá e Ilha da Fazenda enviaram três abaixo assinados escritos de próprio punho (apenas do mesmo conteúdo, com letras diferentes) (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.7, p. 211 – 225), nos quais relatam as péssimas condições que estão vivendo em decorrência da proibição da atividade de garimpagem e da falta de trabalho, bem como narram que a empresa Belo Sun pode empregar muitos moradores, melhorar as condições de moradia, proporcionar cursos de qualificação de mão de obra. Por isso, informaram a SEMAS, por meio do abaixo assinado, que são favoráveis a instalação do Projeto minerário.

Esse abaixo assinado demonstra a influência que os moradores das comunidades tradicionais atingidas estão sofrendo para manifestarem interesse na instalação do empreendimento, com promessas de emprego, moradia, educação e de melhora na condição de vida, diante da proibição da atividade de garimpagem.

É possível extrair do abaixo assinado que os moradores imputam as péssimas condições de vida a proibição da atividade de garimpagem e não a situação de abandono por décadas pelos governos federal e estadual, como relata o abaixo assinado anterior. Isso porque não entendem que possuíam péssimas condições de vida há décadas, mas sim que somente passaram a possuir péssimas condições de vida com a chegada (ou especulação de chegada) do Projeto minerário Volta Grande, que passou a interferir na organização social e econômica das Comunidades com a não renovação pela SEMAS da Licença de Operação n. 4043/2009 da Cooperativa Mista de Garimpeiros Ressaca, Itatá, Galo, Ouro Verde e Ilha da Fazenda (COOMGRIF) (SEMAS, processo n. 2012/5028, v.7, p. 108) para extração de ouro, que era uma atividade rentável para os moradores.

Com isso, aliar-se com a empresa e defender o Projeto passou a ser a solução para melhor as condições de vida, diante das promessas irrecusáveis para aquelas pessoas que passaram a viver em situação de vulnerabilidade.

Assim, a liberdade de decidir dessas pessoas foi maculada já no início do processo de licenciamento ambiental, por isso, caso seja reconhecido o direito à consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais ribeirinhas no raio de 10 km do empreendimento pela ACP n. 0801861-11.2020.8.14.0005 (TJPA, 2020), dentre elas estão as Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ilha da Fazenda, a consulta para essas Comunidades que manifestaram no abaixo assinado não será mais prévia e nem livre. Pode ser que a consulta também não seja livre

e prévia para outras Comunidades ribeirinhas no raio de 10 km que apenas não assinaram o abaixo assinado⁴⁵.

Em novembro de 2013, no licenciamento ambiental do PVG, foi apresentada carta pública subscrita por 44 organizações não governamentais de defesa do meio ambiente (SEMAS, processo n. 2012/5028, v.9, 62 – 66), brasileiras e internacionais, apresentando os riscos socioambientais do Projeto minerários e manifestando de forma contrária a concessão de licenças ambientais ao PVG.

A Câmara Municipal de Senador José Porfírio, em novembro de 2013, enviou a SEMAS o Ofício n. 167/2013-GP/CMSPJ assinado por 9 vereadores do Município (SEMAS, processo n. 2012/5028, v.9, 245 – 247), no qual manifestam de forma favorável ao PVG e alegavam que os sonhos que cultivam envolvendo a instalação do projeto “[...] não podem ser desfeito por aqueles que privilegiam em seus discursos a defesa do índio, da água, da terra, mas esquecem do homem morador que vive na região em condições subumanas e deplorável”.

Já a Secretaria Municipal de Saúde de Sanador José Porfírio, em dezembro de 2013, apresentou no licenciamento, através do Ofício n. 24/2013-Gab/SMS-SJP (SEMAS, processo n. 2012/5028, v.9, 58 – 61), 9 reivindicações e condicionantes a serem observadas pela SEMAS envolvendo a área da saúde do Município de Senador José Porfírio, principalmente, a atenção básica de saúde e saneamento básico da população atingida, das Comunidades Vila Ressaca e Ilha da fazenda e dos povos indígenas.

Isso demonstra o desejo do Poder Legislativo municipal de implementação do Projeto minerário a qualquer custo e a preocupação do Poder Executivo municipal de construir condicionantes solidas no caso de concessão das licenças ambientais pela SEMAS.

Desses documentos analisados, apenas manifestação do ISA e da Norte Energia fundamentaram de forma expressa o Parecer Técnico n. 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013 (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v.6, p. 135 – 140) destinado a concessão da Licença Prévia n. 1312/2014 ao Projeto Volta Grande. Bem como a manifestação do ISA somado a recomendações do MPF e da FUNAI ensejaram a imposição da condicionante 26 na Licença

⁴⁵ A consulta livre foi violada nas Comunidades Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde pelo uso da segurança privada armada na empresa Belo Sun na área dessas Comunidades. Na ação civil pública n. 0005149-44.2013.8.14.0005 (TJPA, 2013) proposta pela Defensoria Pública do Estado do Pará contra a empresa Belo Sun Mineração Ltda. e outros, na Vara Agrária de Altamira, a Defensoria Pública apresentou (TJPA, processo n. n. 0005149-44.2013.8.14.0005, ID 35156594, p. 18 a 22) relatos de moradores dessas Comunidades que contam situações de ameaças e constrangimentos realizados pela segurança armada da empresa Belo Sun, que realiza ronda nessas Comunidades. O morador identificado como “R. narrou que todos os moradores estão se sentindo ameaçados até para transitar na Vila, ele mesmo estacionou a moto na beirada da estrada para ir trabalhar no mato e quando retornou a moto não estava mais lá, havia sido levada pela segurança para a sede da Belo Sun. [...] O Sr. C. narrou que se sentem oprimidos, porque a segurança fica passando várias vezes durante o dia e explicou que trabalham apenas para a subsistência”.

Prévia n. 1312/2014, referente a realização de Estudo do Componente Indígena, como já demonstrado no subcapítulo anterior.

Os demais documentos de participação social não foram mencionados no referido parecer, por isso, não é possível concluir que influenciaram a decisão administrativa de concessão da Licença Prévia n. 1312/2014 com previsão de condicionantes. Mas é possível destacar algumas condicionantes da Licença Prévia que abrangem, de forma genérica, algumas das citadas reivindicações sociais para saúde, educação, moradia e indenização, esgoto sanitário e destinação do lixo, capacitação profissional, quais sejam:

16-Desenvolver um Programa de Negociação e Inclusão Social com os garimpeiros que atualmente estão desenvolvendo atividades da mineração na área do Projeto Volta Grande.

17-Apoiar na elaboração e implantação do Plano de Resíduos Sólidos do município de Senador José Porfírio, como medida de compensação ambiental do empreendimento.

18-Desenvolver programa de apoio à educação no município de Senador José Porfírio, considerando o déficit educacional apontado no EIA/RIMA como limitador da qualificação profissional.

19-Dar especial atenção ao desenvolvimento do Programa de Saúde, enfatizando a prevenção e combate às doenças endêmicas e arboviroses, levando em conta o aumento no número de pessoas no local.

20 -Inserir no Programa de Saúde um subprograma destinado a tratar questões relacionadas a gravidez na adolescência, drogas e DST's. A proposição do referido subprograma encontra-se justificada pelo grande fluxo populacional direcionado ao município de Senador José Porfírio, especialmente na área do entorno do empreendimento, devendo ser dada atenção especial aos vilarejos e comunidades localizados às proximidades do empreendimento, como Ilha da Fazenda, Comunidade Remanejada (Vila da Ressaca) e Iatá. Ressalta-se que além da migração dos trabalhadores diretos e indiretos ligados ao projeto, ocorre a migração espontânea, a qual se soma aos trabalhadores contratados, aumentando os Impactos do projeto.

25-Desenvolver imediatamente o Programa de Capacitação de mão de obra, com cursos específicos voltados aos postos de trabalho a serem gerados pelo empreendimento, visando a inclusão desses trabalhadores nas fases de instalação e operação do empreendimento.

29-Apresentar, periodicamente, o *status* do processo de remanejamento da população residente na ADA do Projeto Volta Grande.

36-Instituir o Fundo de Desenvolvimento Local para o Município de Senador José Porfírio, a ser garantido com recursos do empreendedor, objetivando financiar as obras e ações de cunho social previstas aos impactos sócio econômicos do empreendimento, de responsabilidade da empresa (realocação da população local indenização dos superficiários investimentos na saúde, no saneamento básico, na segurança pública, na prevenção de drogas, na educação, na formação e capacitação de mão de obra inseridas no projeto e na cadeia de atividades dele decorrentes, etc.), bem como com a finalidade de financiar iniciativas empreendedoras coletadas a diversificação da base produtiva do município.

39-Deverão os Programas da Área de Saúde, da responsabilidade do empreendedor contemplar as recomendações específicas da Câmara Técnica Permanente de Recursos Hídricos e Minerários do Conselho Estadual da Meio Ambiente (COEMA), abaixo relacionadas através de parcerias com a Prefeitura Municipal de Senador José Porfírio, Secretaria Municipal de Saúde e o Conselho Estadual de Saúde.

a) Garantir as ofertas de serviços de atendimento às situações de risco decorrentes da implantação e operação do empreendimento.

- b) Molar à rede de atenção primária e organização do atendimento de média e alta complexidade municipal.
- c) Apoiar o fortalecimento da estrutura de vigilância na área de saúde (instalações físicas, equipamentos e insumos).
- d) Apoiar a capacitação dos profissionais de saúde do município de Senador José Porfírio.
- e) Apoiar os Programas de Diagnóstico Epidemiológicos a serem desenvolvidos no Município.
- f) Desenvolver o Programa de Combate a Prostituição a Prevenção à Disseminação de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) o qual tem como objetivo promover a saúde, a segurança e o bem estar da população bem como mobilizar diversos atores sociais em tomo do combate mais eficaz à exploração sexual de crianças e adolescentes e às doenças sexualmente transmissíveis (SEMAS, no processo n. 2012/5028, v. 10, p. 156 – 158).

Após a concessão da Licença Prévia, em junho de 2014, o Deputado Estadual, à época, Edmilson Rodrigues, apresentou no licenciamento ambiental de concessão de LP, Moção n. 267/2014 (SEMAS, processo n. 2012/5028, v. 12, p. 122 – 124) a recomendação do MPF de suspensão do licenciamento ambiental do PVG, até que seja realizado o Estudo do Componente Indígena e a consulta dos povos indígenas atingidos.

Já no processo de licenciamento ambiental de pedido de concessão de licença de instalação, a empresa Belo Sun apresentou Relatório de Atividades das Oficinas Participativas do Projeto Volta Grande (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 207 – 291) que ocorreram nos dias 12 e 13 de janeiro de 2017, na Vila Ressaca e no Município de Senador José Porfírio, bem como lista de presença das pessoas que participaram das atividades (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 71 – 193). Os eventos foram promovidos pela SEMAS e pela empresa Belo Sun e destinados aos moradores das Comunidades Vila Ressaca, Galo, Itatá, Mocoto, Pirarara e moradores da área urbana de Senador José Porfírio⁴⁶, bem como contaram com a participação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia do Pará, IBAMA, Ministérios Públicos Federal e Estadual, Federação das Indústrias do Estado do Pará, Defensoria Pública, OAB, e Prefeitura de Senador José Porfírio.

Apesar de constar no Relatório de Atividades que a SEMAS realizou as oficinas participativas do Projeto Volta Grande junto com a empresa Belo Sun (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 208 e 213), a empresa Temple Comunicação, contratada pela empresa Belo Sun, que foi responsável pela organização das oficinas e também pela elaboração do referido Relatório de Atividades, que possuiu conclusões a respeito das participações nas oficinas. Com isso, o órgão licenciador não foi responsável pelos processos interpretativos e nem conclusivos

⁴⁶ Segundo o Relatório das Atividades emitido pela própria empresa Belo Sun, pois na lista de presença não há indicação do local que o participante mora e nem a instituição que representa.

das oficinas participativas, mas empresa contratada pela empreendedora Belo Sun que realizou as interpretações das participações que ocorreram nas oficinas e apresentou as conclusões.

As atividades desenvolvidas consistiram em formar grupos para tratar das seguintes temáticas: Projeto Volta Grande (informações gerais e detalhadas sobre as fases do empreendimento), Capacitação e Emprego (priorização de trabalhos locais, oportunidades de emprego e renda, e qualificação), Desenvolvimento Local (oportunidade para alavancar o desenvolvimento local do território, a partir da instalação e operação do empreendimento), Comunidade e Território (dinâmica socioeconômica e cultural das populações locais), Meio Ambiente e Sustentabilidade (principais interferências do Projeto Volta Grande na dimensão ambiental e ações previstas no licenciamento) e Comunidades Indígenas (identificar questões referentes aos indígenas da região) (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 214).

Assim, cada participante se dirigia ao grupo de seu interesse, onde se formaram subgrupos que discutia a temática com os seguintes direcionamentos: 1. “O que, na opinião dos participantes, deverá ser necessariamente observado em se tratando de cada temática, quando da Implementação do Projeto Volta Grande”; 2. “Como se dará a condução de cada questão identificada, para que seja considerada bem encaminhada, por parte dos participantes”; 3. Quais pessoas ou instituições deverão estar envolvidas nas tratativas elencadas?” (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 215). E, após, um representante de cada subgrupo apresentava o resultado.

No Quadro 5, a seguir, há um compilado das propostas extraídas de cada grupo⁴⁷, tanto das atividades da Vila Ressaca quanto da sede no Município de Senador José Porfírio (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 207 – 291).

Quadro 5 - Proposta dos grupos de atividades das Oficinas Participativas que ocorreram nos dias 12 e 13 de janeiro de 2017, na Vila Ressaca e na sede do Município de Senador José Porfírio

TEMAS	VILA RESSACA	ÁREA URBANA
Projeto Volta Grande	Não houve encaminhamento de tratativas, pois a equipe da empresa Belo Sun apresentou o PVG e respondeu dúvidas e questionamentos.	Foram feitos muitos questionamentos sobre o Projeto. Não houve encaminhamento expresso. Apenas empresários pontuaram realização de parcerias entre os empresários e a Belo Sun Mineração.
Capacitação e Emprego	Garantia de 30% de mão de obra da população local;	Esclarecimentos sobre acordos de cooperação com a IFPA e

⁴⁷ Extraí as propostas mais concretas de cada grupo de forma resumida.

	<p>Garantia de 70% da mão de obra de Altamira, Anapu e Vitória do Xingu;</p> <p>Disponibilização de curso técnico em níveis médio e superior na Vila Ressaca.</p>	<p>Sistema S para mão de obra especializada;</p> <p>Mão de obra qualificada nos próprios Municípios da região;</p> <p>Levantamento prévio de mão de obra local;</p> <p>Criação de comissão de fiscalização;</p> <p>Criação de núcleo tecnológico;</p> <p>Capacitação a custo zero para trabalhador;</p> <p>Incentivo do empreendedorismo;</p> <p>Plano de saúde para os trabalhadores;</p> <p>Garantia de transporte nas folgas para os Municípios vizinhos;</p> <p>Responsabilidade social do Município.</p>
Desenvolvimento Local	<p>Melhoria das vias de acesso, distribuição de energia, saneamento básico e incremento na rede de distribuição de água e serviços de saúde;</p> <p>Criar comissão de fiscalização do Fundo de Desenvolvimento Local;</p> <p>Priorização de fornecedores locais, a partir de uma política de compras claras e um cadastro de empresas;</p> <p>A Belo Sun comprar a produção de agricultores familiares e a contratação de serviços e mão de obra local.</p>	<p>Melhorias nas condições de pontes e de estradas, como asfaltar a PA 167;</p> <p>Construção de casas de apoio nas vilas para abrigar representantes de órgãos;</p> <p>Posto sazonal de atendimento de serviços do Estado;</p> <p>Capacitação para as comunidades rurais;</p> <p>Assistência técnica e financeira;</p> <p>Priorizar compra e contratação no Município;</p> <p>Criação de Comitê Gestor das Condicionantes;</p> <p>Apoio a casa familiar rural;</p> <p>Valorização da cultura e patrimônio local;</p> <p>Criação de instituições de ensino e capacitação;</p> <p>Priorização dos fornecedores locais com cadastro e política de comprar destinada às empresas da região.</p>
Comunidades e Território	<p>Não houve tratativas. Foram feitos questionamentos quanto indenização, realocação, área de abrangência do projeto,</p>	<p>Investimento em qualificação;</p> <p>Comissão tripartite para acompanhar o Fundo de</p>

	<p>cadastro de famílias e assistência técnica, as quais não foram respondidas. Os participantes pediram um prazo para Belo Sun responder os questionamentos, mas não foi dado esse prazo.</p>	<p>Desenvolvimento Local com participação da sociedade; Projetos de esporte, cultura e lazer; Ampliação do SOME; Construção de polo Universitário; Qualificação de mão de obra; Nos territórios indígenas, geração de emprego, construção e manutenção de estradas e de equipamentos; Educação ambiental na Escola do tabuleiro; Incentivo ao ecoturismo de base comunitária; Fazer parte do processo de instalação do Projeto.</p>
<p>Meio Ambiente e Sustentabilidade</p>	<p>Criação de cartilha e divulgação na mídia sobre barragens; Alterar a legislação para aumentar a abrangência de uso da supressão vegetal; Fiscalização de desmatamento; Criar programas de recuperação florestal para produtores rurais; Criação de grupos de trabalhos técnicos e Conselho fiscalizador do empreendimento formado pela comunidade, sociedade, organizações não governamentais, IBAMA, MP, SEMAS, SEMMAS de Senador José Porfírio.</p>	<p>Apoio da Belo Sun para regularização fundiária na região; Refinaria em Senador José Porfírio; Apoio da Belo Sun para UC tabuleiro do Embaubal; Participação da Prefeitura e da Comunidade no Plano de Fechamento da mina; Programas de educação e capacitação de mão de obra; Assegurar a compra de produtos locais; Cartilha didática sobre o PVG, impactos, programas e benefícios; Construção de escolas e unidades de saúde para a população ribeirinha; Construção de creches; Programa de saneamento básico e destinação resíduos sólidos; Construção de centros de zoonoses; Cadastro atualizado de empresas locais para parceria de fornecimento a empresa Belo Sun;</p>

		Programa de monitoramento ambiental.
Comunidades Indígenas	Assistência financeira às comunidades impactadas; Assistência técnica e capacitação; Criação de ambiente produtivo aos pequenos negócios e empreendimentos; Criação de grupo intercomunitário e interinstitucional para apresentar a pauta reivindicatória da região com abrangência regional, para que a Belo Sun Mineração apresente a SEMAS as propostas de tratamento às questões levantadas na oficina, em um prazo de 30 dias antes da LI.	Os indígenas presentes relataram ausência de representatividade indígena no evento e reivindicaram: realização de audiência pública; respeito ao termo de referência da FUNAI; Reunião da Belo Sun com liderança juruna da Vila Ressaca; as reuniões na Vila Ressaca sejam comunicadas com 15 dias de antecedência. A SESAI requer que seja convidada para todos os eventos que trate do componente indígena.

Fonte: A autora com dados extraídos do Relatório de Atividades das Oficinas Participativas do Projeto Volta Grande, Belo Sun *apud* SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 207 – 291.

Essas Oficinas Participativas geraram um anseio popular de que as propostas apresentadas seriam acolhidas e que o Projeto iria se instalar na reunião trazendo consigo todas as propostas apresentadas. Por isso, as Comunidades Vila Ressaca, Galo, Itatá, Ilha da Fazenda e outros trabalhadores e trabalhadoras rurais da área apresentaram cinco abaixo assinados, com o mesmo conteúdo, com 267 assinaturas (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 207 – 291), requerendo agilidade na concessão da Licença de Instalação com as seguintes condicionantes:

Indenização e realocação (moradia e indenização);
Comerciantes: prioridade de fornecimento local;
Agricultores: potencialidade do desenvolvimento local;
Prioridade de capacitação e emprego local;
Que as propostas de desenvolvimento da cooperativa dos garimpeiros implementada junto a Belo Sun Mineração, seja partilhada com a comunidade (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 6, p. 37).

No dia 11 de julho de 2016, o Ministério Público do Estado do Pará realizou reunião na Vila Ressaca, quando os moradores fizeram uma série de reivindicações, as quais foram apresentadas no licenciamento ambiental (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 8, p. 106 – 115). Além de pagamento de indenização e moradia, os agricultores reivindicaram infraestrutura de apoio aos produtores como asfaltamento nas vias, reformas de pontes, fornecimento de máquinas por meio da cooperativa, negociação direta para a venda de produtos alimentícios

para a Belo Sun, construção de silo/armazém para estocar a produção, financiamento da produção e também a construção de posto de saúde na área rural e iluminação na área rural. Os garimpeiros desejam continuar realizando a atividade, com projeto de lavra garimpeira em 50 ha, realizar garimpagem no rejeito, melhorias nas estradas, entrega de títulos definitivos pela SPU nas áreas da Vila Ressaca, Galo, Ilha da Fazenda, criar nova vila sustentável e com possibilidade de desenvolverem atividade econômica, com creche, horta comunitária, britador, draga, viveiro com mudas para reflorestamento, beneficiamento de polpa de castanha, cacau, farinha, açaí, piscicultura, marcenaria, cursos profissionalizantes, e a nova vila seja construída pela COOMGRIF.

Em janeiro de 2017, o Prefeito de Senador José Porfírio enviou a SEMAS o Ofício nº 23/2011/GAB/PMSJP com várias propostas de garantias para o cumprimento das condicionantes estabelecidas na Licença Prévia para serem ações obrigatórias na Licença de Instalação (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 9, p. 3 – 5). O Quadro 6 apresenta as condicionantes impostas na Licença Prévia e as ações propostas pela Prefeitura para serem impostas ao empreendedor na Licença de Instalação.

Quadro 6 - Propostas apresentadas pela Prefeitura de Senador José Porfírio

Condicionantes da LP	Sugestão de obrigações ao empreendedor na LI
16. Desenvolver um Programa de Negociação e Inclusão social com os garimpeiros que atualmente estão desenvolvendo atividade de mineração na área do Projeto Volta Grande.	Programa de Realocação, Negociação e Inclusão Social, com a garantia de construção de moradias padrão adequada à Região Amazônica.
17. Apoiar na elaboração e implementação de Plano de resíduos Sólidos do município de Senador José Porfírio, como medida de compensação ambiental do empreendimento.	Construção do aterro sanitário, com 4 células e remediação do lixão atual na cidade de Senador José Porfírio, atendendo a Política nacional de Resíduos Sólidos. Auxiliar na organização de uma Cooperativa de Catadores de Resíduos Sólidos, na sede do Município.
25. Desenvolver imediatamente o programa de capacitação de mão de obra, com cursos específicos voltados aos postos de trabalho a serem gerados pelo empreendimento, visando a inclusão desses trabalhadores nas fases de instalação e operação do empreendimento.	Programa de Capacitação de mão de Obra Qualificada, com formação em técnica em mineração industrial, edificação, tecnologia da informação, operação de máquinas e equipamentos. Contratação de pelo menos 30% do total dos postos de emprego do empreendimento às pessoas que residem em Senador José Porfírio há pelo menos 2 anos.
36. Condicionantes estabelecidas pelo COEMA	Instituir o Fundo de Desenvolvimento Local para o município de Senador José Porfírio, a ser garantido com recursos do empreendedor, para financiar obras e ações de cunho social preventivas aos impactos socioeconômicos de responsabilidade da empresa e financiar iniciativas empreendedoras.
Garantido na Vila	Projeto de Paisagismo e Urbanismo;

	Construção de praças, escolas, creches e postos de saúde; Programa de Desenvolvimento Sustentável para a população atingida.
Para a sede do Município de Vila	Priorização de fornecimento de bens e serviços à empresa.

Fonte: A autora com dados extraídos do OFÍCIO Nº 23/2011/GAB/PMSJP, Prefeitura de Senador José Porfírio *apud* SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 9, p. 3 – 5.

No dia 2 de fevereiro de 2017, a Licença de Instalação n. 2712/2017 foi concedida ao Projeto de Mineração Volta Grande, com imposição de algumas condicionantes pleiteadas nas participações analisadas (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 7, p. 236 – 242). Ocorre que não é possível aferir se essas participações de fato influenciaram na decisão da SEMAS de concessão da Licença de Instalação com imposição das condicionantes, pois não foram objeto de análise fundamentada no Parecer Técnico n. 38022/GEMIM/CMINA/DLA/SAGRA/2017 emitido pela SEMAS para a concessão da Licença de Instalação (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 7, p. 52 – 218).

O referido Parecer Técnico n. 38022/GEMIM/CMINA/DLA/SAGRA/2017 elenca dentre os documentos apresentados no licenciamento ambiental o Relatório de Atividades das Oficinas Participativas do Projeto Volta Grande, sem comentário a respeito das propostas contidas no documento, e apresenta o tópico “9.7.1 A RESPEITO DAS REUNIÕES PÚBLICAS” (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 7, p. 170).

Esse tópico das reuniões pública se limita a uma audiência pública realizada dia 16.02.2016, na Vila Ressaca, promovida pela Promotoria de Justiça de Senador José Porfírio e pela 6ª Promotoria de Justiça de Altamira, com a presença da SEMAS, INCRA, Governo Federal e empresa Belo Sun, bem como participação das comunidades atingidas, sobre a audiência o parecer conclui que “De modo geral a audiência foi positiva no sentido de esclarecer várias dúvidas quanto ao projeto e dar oportunidade às comunidades de se manifestarem quanto ao mesmo” (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 7, p. 170). Ocorre que essa audiência não integra o licenciamento ambiental e, na cópia do processo de licenciamento analisado, não consta nenhum documento dessa audiência pública, seja ata da audiência ou relatório de participação da SEMAS.

É possível destacar às seguintes condicionantes da Licença de Instalação n. 2712/2017 que contemplam algumas das propostas oriundas das participações populares analisadas:

4-Contratar na fase de instalação do empreendimento, no mínimo 30% de mão-de-obra local e/ou regional. [...]

- 11-Apoiar a criação de uma Comissão de Fiscalização formada por autoridades da sociedade civil organizada e membros da comunidade local, que será responsável pelo acompanhamento do cumprimento da cota de 30% dos trabalhadores locais e/ou regional, em todas as fases do empreendimento. Apresentar no RIAA. [...]
- 17-Realizar acompanhamento social da população que será realocada, independente da alternativa de atendimento escolhida pelo cidadão (indenização monetária ou reposição do imóvel).
- 18-Comprovar o cumprimento das metas estabelecidas no programa de Apoio a Saúde Pública, através do primeiro Relatório de Informações Ambientais Anual – RIAA.
- 19-Todos os recursos financeiros disponibilizados através de convênio/parceria, para os setores públicos deverão ser acompanhados pela empresa Belo Sun, sociedade civil organizada, gestores públicos e interessados, com intuito de garantir a efetivação das ações propostas nos programas sociais do empreendimento. [...]
- 39-Estabelecer parcerias com o poder público municipal e estadual, no apoio à execução de pavimentação e sinalização das vias utilizadas, pela população rural, para facilitar o acesso e o escoamento dos pequenos produtores.
- 40-Estabelecer parceria com a prefeitura de Senador José Porfírio e apresentar proposta de contribuição para melhoria da rede de distribuição de água nas populações localizadas nas áreas de influência do projeto (AID e AII).
- 41-Apoiar a criação de uma comissão para o fundo de desenvolvimento local-FDL, formada por representantes do poder público, entidades e classe, comunidades, que terá a responsabilidade de gestão e fiscalização dos recursos deste fundo.
- 42-Estabelecer parceria com entidades públicas, capazes de prestar assistência técnica à cadeia produtiva agroflorestral, com destaque para o cacau, polpa de frutas, psicultura, pecuária de leite e corte.
- 43-Estabelecer parceria com o poder público municipal para a construção de “casas de apoio”, que possam alojar representantes de diversos órgãos, que tenham vínculo às cadeias produtivas anteriores, para funcionar como posto sazonal nas vilas, de modo a reduzir o deslocamento dos moradores em busca de atendimento e serviços.
- 44-Estabelecer parcerias com a Prefeitura de Senador José Porfírio, para construção de um Centro Cultural no município, bem como apoiar a realização de eventos de valorização da cultura e do patrimônio local.
- 45-Apresentar proposta de contribuição para o fortalecimento das cooperativas dos municípios.
- 46-Implantar um site de transparência dos investimentos da empresa no município.
- 47-Apresentar proposta de incentivo ao ecoturismo para o Tabuleiro do Embaubal, que abriga área de desova de quelônios, observada a compatibilidade com a categoria da unidade, estabelecendo parcerias com a UFPA, moradores do tabuleiro SEMAT, SECULT, SEBRAE, SETUR e SEMED. [...]
- 50-Quando for realizada a revisão do Plano de Fechamento da Mina do empreendimento, deverá ser garantida a participação da prefeitura e da comunidade de Senador José Porfírio nas discussões a respeito do uso futuro da área. [...]
- 52-Estabelecer convênio com o poder público e a comunidade para apoiar a construção de um centro de zoonose em Senador José Porfírio.
- 53-Apoiar a atividade de monitoramento ambiental do município, inclusive o relatório à ocorrência de desmatamento por meio do uso de veículos aéreos não tripulados. [...]
- 65-Manter canal de comunicação na porção Norte e Sul do Município de Senador José Porfírio, para garantir o acesso da população as informações do Projeto, fortalecendo o Programa de Comunicação Social na região.
- 66-Apresentar, semestralmente, relatórios referentes ao processo de remanejamento da população, Programa de Fomento e Desenvolvimento Local e Programa de Capacitação de mão de obra, nos quais deverão ser definidos de forma conceitual, planos, programas, projetos e ações sociais, conforme o caso. [...] (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 7, p. 236-242).

Após a concessão da Licença de Instalação, em março de 2017, a COOMGRIF apresentou manifestação declarando que não concorda com a instalação do empreendimento minerário (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 9, p. 18). Bem como, em abril de 2017, o projeto

Mulheres do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia dos Estados do Pará, Amazonas e Maranhão apresentou manifestação declarando que não tolera projetos de desenvolvimento insustentáveis e “autoridades do poder público e do judiciário que apoiar e assinar licenças e liminares para Belo Monte, Belo Sun e outros, serão responsabilizados veementemente” (SEMAS, processo n. 2015/5340, v. 9, p. 22 – 24).

A partir dessa análise, é possível aferir que as participações e manifestações espontâneas no processo de licenciamento ambiental de concessão de licença prévia, além das participações que ocorreram nas audiências públicas, serviram para a SEMAS e a empresa Belo Sun promoverem participação social na fase de concessão de licença prévia, por meio das Oficinas Participativas. No entanto, as manifestações, participações e propostas sociais (em sua maioria) não foram analisadas nos pareceres técnicos destinados a concessão das licenças Prévia e de Instalação, de forma que não é possível concluir se contribuíram para formação da decisão administrativa, apesar de algumas propostas, principalmente das Oficinas Participativas, terem sido contempladas como condicionantes das licenças Prévia e de Instalação concedidas.

4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

4.1 Diagnóstico da Participação das Populações Atingidas pelo Projeto Volta Grande

O estudo de caso do Projeto Volta Grande respondeu o problema de pesquisa, pois aferiu que a participação das populações atingidas ocorreu por meio: de duas audiências públicas, na fase inicial do processo de licenciamento ambiental, isto é, antes da concessão da licença prévia; de consulta livre e informada do povo indígena Juruna da TI Paquiçamba, na fase intermediária do licenciamento ambiental, após a concessão da licença de instalação; bem como por meio de outras formas de participação, de iniciativa popular, como carta, abaixo assinados, ofícios, e promovidas pela própria empresa empreendedora, como reuniões e oficinas.

Ocorre que o estudo também aferiu que a ausência de audiências públicas antes da concessão da licença de instalação do PVG e antes da aprovação dos Programas do Projeto de mineração, principalmente, daqueles programas destinados às populações atingidas, violou o direito à participação das populações atingidas nas tomadas de decisões ambientais do Estado, nos termos do art. 7º, §§ 2 e 3 do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018). Essa ausência de mecanismo formal de participação da população para a SEMAS tomar as decisões de concessão de LI e aprovação dos Programas do PVG, não pode ser suprida pelas oficinas e reuniões promovidas pela empreendedora, primeiro pelo fato de não terem sido promovidas pelo Estado enquanto órgão tomador da decisão e garantidor da participação e, depois, por não cumprir outros parâmetros do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018) de participação nos processos de tomada de decisões ambientais.

Com isso, a pesquisa atingiu uma parte do seu objetivo geral, que consiste em analisar como se deu a participação das populações atingidas pelo PVG, na formação das decisões administrativas do licenciamento ambiental.

O estudo ainda atingiu a parcela objetivo geral na medida que aferiu que o direito à consulta prévia, livre e informada não foi garantido a todos os povos indígenas e comunidades tradicionais atingidos pelo empreendimento minerário, e ao povo indígena Juruna da TI Paquiçamba não foi garantido de forma prévia, com prevê a Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019).

No presente capítulo cada um dos mecanismos formais de participação será analisado a partir dos parâmetros extraídos dos referenciais teóricos e normativos apresentados no capítulo 2, bem como serão aplicadas as matrizes de avaliação de audiência pública, enquanto mecanismo de participação nas tomadas de decisão ambiental, e de consulta prévia, livre e

informada para alcançar o diagnóstico de participação das populações atingidas no caso do Projeto Volta Grande e, com isso, demonstrar que a pesquisa também atingiu seus objetivos específicos.

4.1.1 Audiências públicas

A audiência pública que ocorreu na sede do município de Senador José Porfírio, no dia 10.09.2012, deu-se por iniciativa do próprio órgão licenciador responsável por tomar decisões ambientais, foi aberta a toda população e a divulgação se deu por meio do jornal oficial do Estado do Pará, também foi divulgada pelo Município de Senador José Porfírio e a SEMAS enviou ofícios convites a órgãos públicos e autoridades públicas (SEMAS, no processo n. 2012/5028), com isso, a audiência foi aberta e houve ampla divulgação de forma a possibilitar participação dos interessados.

No entanto, a localização onde aconteceu a audiência, na sede do Município de Senador José Porfírio, impossibilitou a participação das populações atingidas que vivem na área rural/ribeirinha do Município com difícil acesso à área urbana, tanto é que apenas 10% do público da audiência era composto das populações atingidas, como demonstrado no subcapítulo 3.2.1. Inclusive, a ausência de participação das populações atingidas foi questionada pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, ambos estaduais.

Essa ausência de participação das populações atingidas na audiência, foi suprida com a realização da audiência na Comunidade Vila Ressaca, na área onde o PVG pretende se instalar, no dia 10.01.2013, pois possibilitou a participação das populações atingidas, em razão da facilidade de acesso e da familiaridade dos participantes da audiência, integrantes das mesmas comunidades ou de comunidades vizinhas.

A audiência na Vila Ressaca também foi divulgada por meio do jornal oficial do Estado do Pará, pelo Município de Senador José Porfírio e a SEMAS enviou ofícios convites a órgãos públicos e autoridades públicas, que contribuíram com a divulgação (SEMAS, no processo n. 2012/5028). Tanto o local da audiência quanto a divulgação contribuíram para a participação da população atingida na audiência da Vila Ressaca.

Ambas as audiências se destinaram a apresentação do Projeto Volta Grande e o respectivo Relatório de Estudo de Impactos Ambientais foi disponibilizado, contudo, a linguagem desse relatório não é acessível às populações atingidas e também não possui todas as informações necessárias à decisão a ser tomada e à participação popular, isso foi possível

constatar a partir das inúmeras perguntas apresentadas nas audiências, muitas das quais não foram respondidas justamente em razão da ausência de informações, e pela necessidade de emissão de nota técnica posterior à realização da audiência para esclarecimentos das questões tratadas da audiência e não respondidas.

Assim, as informações sobre o projeto indispensáveis a realização da audiência pública, prevista no artigo 7º, §17 do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018) não foram disponibilizadas, tais como: a descrição da área de influência e das características físicas e técnicas do projeto ou atividade proposta; a descrição dos impactos ambientais do projeto ou da atividade e, conforme o caso, o impacto ambiental cumulativo; a descrição das medidas previstas com relação a esses impactos; os relatórios e pareceres públicos dos organismos envolvidos dirigidos à autoridade pública vinculados ao projeto ou à atividade em questão; a descrição das tecnologias disponíveis para serem utilizadas e dos lugares alternativos para realizar o projeto ou a atividade sujeito às avaliações, se a informação estiver disponível; as ações de monitoramento da implementação e dos resultados das medidas do estudo de impacto ambiental.

A ausência de garantia do direito a informações necessárias sobre o PVG prejudicou a participação das populações atingidas nas audiências públicas e, por consequência, impossibilitou de contribuírem com a tomada de decisão. Isso restou claro, pois, em ambas as audiências a participação se restringiu a formulação de perguntas e indagações sobre quem são as populações atingidas e quais as medidas reparatórias, compensatórias e mitigatórias. O público não pode contribuir com observações, críticas e sugestões com o processo decisório, em razão da ausência de informações acessíveis e em linguagem apropriada. Apenas o público técnico, não integrantes das populações atingidas, como professores e pesquisadores da UFPA, órgãos públicos e o ISA, que puderam realizar algumas contribuições.

Nas duas audiências públicas, o órgão licenciador dirigiu os trabalhos, contudo, não foi ele o responsável por realizar a exposição do PVG e nem responder as dúvidas e comentários, isto é, não foi a SEMAS, enquanto órgão tomador da decisão, a responsável por apresentar as informações para a participação que justificariam a tomada de decisão, conforme prevê a Resolução n. 09 do CONAMA (Brasil, 1987) e o Acordo de Escazú (CEPAL, 2018). Mas foi a própria empresa Belo Sun que apresentou o seu Projeto minerário e respondeu as dúvidas, com isso, a condução da audiência pública de participação foi parcial e com natureza de defesa do PVG, já que conduzida pela empresa.

Na audiência pública, que ocorreu em Senador José Porfírio, foi usada linguagem inadequada, técnica e complexa para explicar o Projeto e o tempo fornecido para a participação foi inferior ao necessário, conforme constatado no subcapítulo 3.2.1, isso prejudicou a

participação adequada às características sociais, econômicas, culturais, geográficas, de gênero do público, como garante art. 7º, §§ 10 e 11 do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018). Esses vícios foram sanados na audiência da Vila Ressaca, pois tais fatos não foram constatados nessa audiência a partir da análise documental.

Ocorre que em ambas as audiências diversas perguntas não foram respondidas e apenas após a audiência que ocorreu na sede do Município de Senador José Porfírio, antes da realização da audiência na Vila Ressaca, que foi emitida nota técnica elaborada pela empresa esclarecendo algumas questões, porém após a audiência na Vila Ressaca não foi emitido nenhum documento destinado a esclarecer questões não respondidas nessa audiência.

Ademais, após a tomada a decisão concessiva de Licença Prévia, o público não foi informado da decisão, nem dos motivos e fundamentos que levaram a decisão, nem o modo que foram levadas em conta as perguntas e observações realizadas na audiência pública. A decisão também não foi difundida através de meios apropriados, de forma efetiva e rápida, apenas foi incluída no processo de licenciamento ambiental com acesso ao público, mesmo assim, não foi possível aferir se à época que a decisão foi tomada o público possuía acesso ao licenciamento ambiental, hoje, isto é, à época da pesquisa, o processo está público no endereço eletrônico da SEMAS. Essas omissões violaram o direito à informação na fase decisória e até dificultaram, se não impossibilitaram, o público a exercer ações administrativas e judiciais pertinentes, nos termos do art. 7º, §§ 8º e 9º do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018).

Com a aplicação da matriz de indicadores de avaliação de audiência pública às audiências públicas que ocorrem no licenciamento ambiental do Projeto mineral Volta Grande, conforme apêndice C, foi possível constatar que os indicadores de natureza procedimental possuem maior índice de conformidade participativa tanto na audiência que ocorreu na sede de Senador José Porfírio, com 72% de conformidade, quanto na audiência que ocorreu na Vila Ressaca, com 89% de conformidade.

O indicador que afere a realização de audiência nas três fases do processo de licenciamento ambiental indicou a desconformidade nas duas audiências, uma vez que somente foram realizadas na fase inicial do processo. O indicador que afere a realização de ações específicas promovidas pelo órgão licenciador para facilitar a participação da população atingida na audiência indicou a desconformidade na audiência em Senador José Porfírio e conformidade na audiência na Vila Ressaca, justamente em razão da realização desta audiência após constatado que daquela audiência, na sede do Município, dificultou a participação das populações atingidas. E o indicador que afere a participação da população atingida na audiência

contatou a parcial conformidade na audiência de Senador José Porfírio, em decorrência de participação de apenas 13 pessoas atingidas nessa audiência.

Os indicadores de natureza informativa antecedente possuem índice de conformidade participativa igual em ambas as audiências de 56%, isso porque, antes das duas audiências, não foram disponibilizadas informações necessárias a participação nas audiências e os indicadores constatarem a desconformidade, quais sejam: (i) Havia descrição do projeto, planos ou programas, dos impactos socioambientais, das medidas preventivas dos impactos, das ações de monitoramento da implantação e dos resultados; (ii) Havia relatórios técnicos e pareceres de organizações e órgãos públicos enviados ao licenciador; (iii) Havia descrição de outras tecnologias disponíveis para serem usadas e lugares alternativos para realizar o projeto; (iv) Havia descrição do tipo ou natureza da decisão ambiental que se destina.

Os indicadores de participação na audiência constatarem que na audiência em Senador José Porfírio o índice de conformidade participativa foi de 44%, ao passo que na audiência na Vila Ressaca chegou a 78%, essa melhora se deu em razão da adequação na linguagem, com uso de linguagem clara, acessível e não técnica, da participação adequada as características sociais, econômicas, culturais, geográficas e, também, pelo fato de ter sido disponibilizado tempo suficiente de fala para os participantes. Os demais indicadores dessa natureza permaneceram inalterados, sendo que os seguintes indicadores de procedimento: (i) Primeiro o órgão licenciador expos o projeto, planos ou programas e, depois, os participantes apresentaram questionamentos, considerações, críticas e sugestões; (ii) Os questionamentos dos participantes foram respondidos na audiência, aferiram parcial conformidade, pois em ambas as audiências não foi o órgão licenciador que expôs o projeto e vários questionamentos não foram respondidos na audiência.

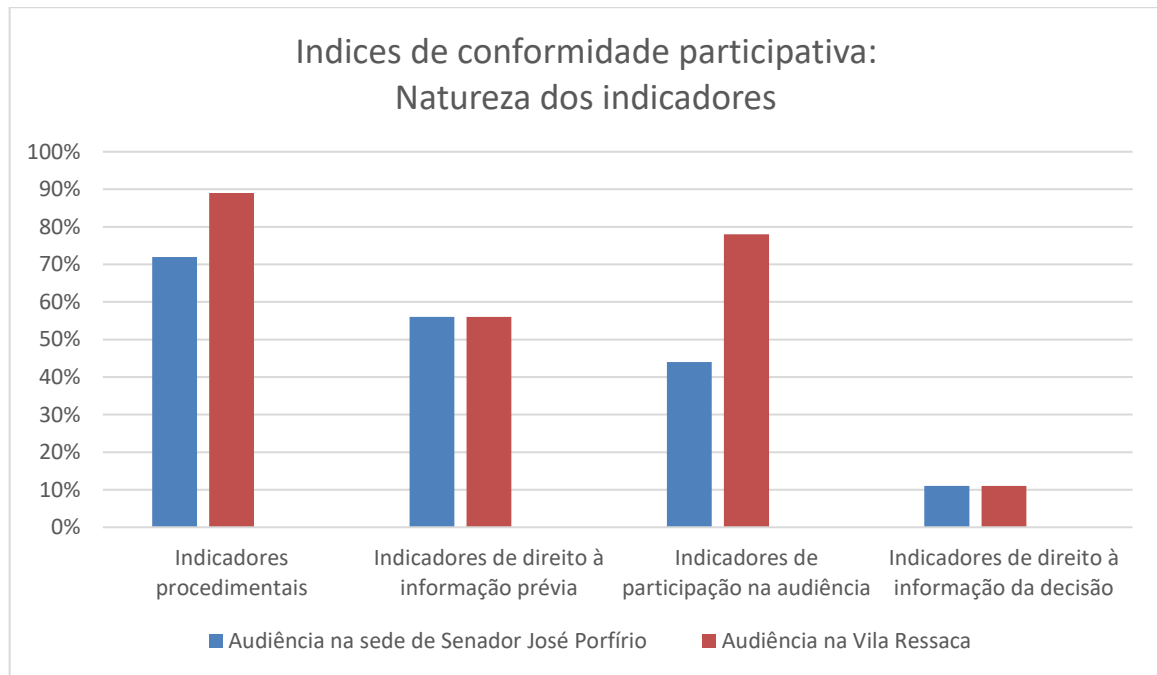
Os indicadores de natureza informativa decisória, os quais garantem o direito à informação das populações atingidas a respeito da decisão tomada, aferiu índice de conformidade participativa baixíssimo de 11% nas duas audiências, pois a única providência de medida informativa da decisão tomada foi a inclusão da decisão concessiva de Licença Prévia no processo de licenciamento ambiental com acesso ao público.

A partir do Gráfico 4, é possível aferir significativa melhora no índice de conformidade participativa na audiência que ocorreu na Vila Ressaca em relação à audiência anterior na sede de Senador José Porfírio, nos indicadores procedimentais e de participação na audiência pública.

Contudo, também é possível constatar a necessidade de melhorar o índice de conformidade participativa dos indicadores de direito à informação prévia, com a

disponibilização de todas as informações necessárias à participação na tomada de decisão, bem como dos indicadores de direito à informação sobre a decisão tomada, com a disponibilização de informação da decisão tomada as populações atingidas, participantes da audiência e órgão públicos, dos motivos que fundamentaram a decisão, o modo em que as observações e resultados da audiência foram levados em conta na decisão e ampla divulgação da decisão.

Gráfico 4 - Comparativo dos índices de conformidade participativa das audiências públicas de acordo com a natureza dos indicadores

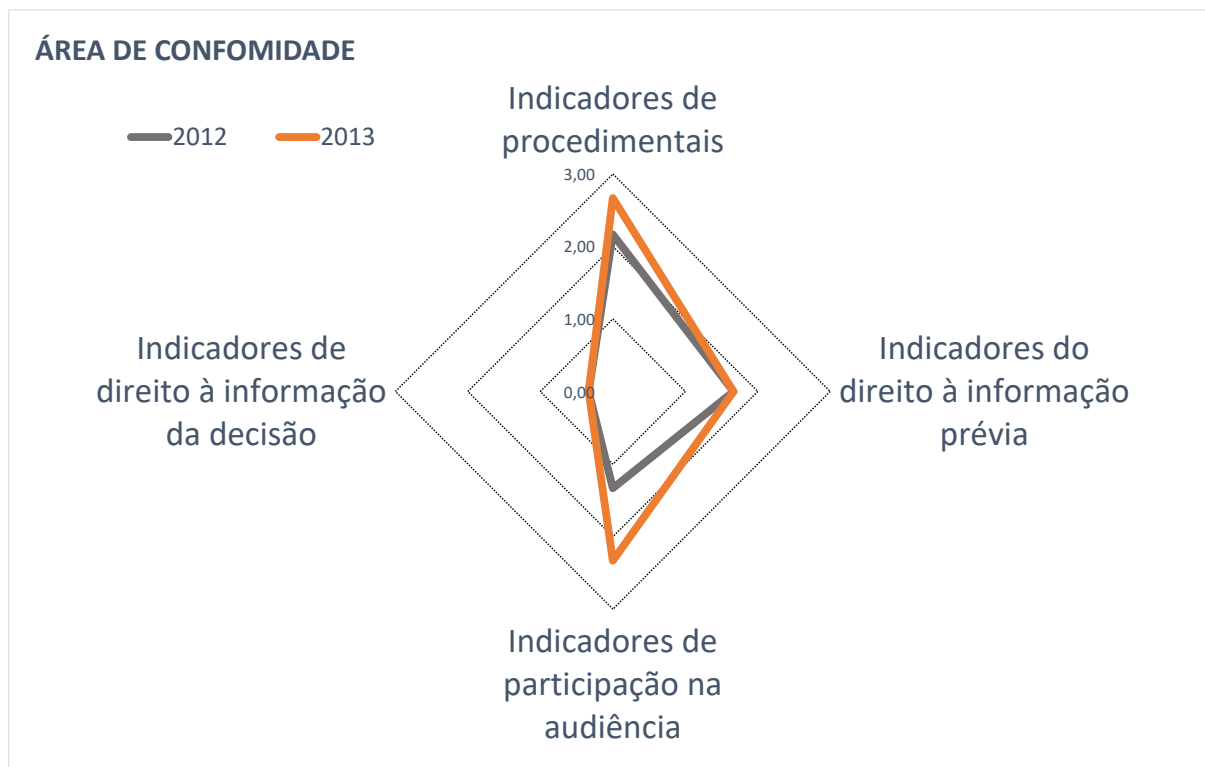


Fonte: A autora.

O direito à informação é indispensável à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e, além de ser garantido de forma específica e como parte integrante do direito à participação pública, nos termos do artigo 7º Acordo de Escazú (CEPAL, 2018), como visto no subcapítulo 2.3, também é direito geral e autônomo previsto nos artigos 5º e 6º do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018), que preveem o direito ao acesso à informação pública e o dever das autoridades de geração e divulgação de informações ambientais.

Esse direito não foi garantido no caso estudado (ou foi garantido de forma deficitária) em ambas às audiências, como é possível verificar no gráfico abaixo que demonstra a ausência de preenchimento da área de conformidade dos indicadores de direito à informação.

Gráfico 5 - Área de conformidade participativa das audiências públicas de acordo com a natureza dos indicadores



Fonte: A autora.

O índice de conformidade participativa geral, considerando todos os indicadores, resultou em 46% na audiência que ocorreu na sede de Senador José Porfírio e de 58% na audiência que ocorreu na Vila Ressaca.

4.1.2 Consulta prévia, livre e informada

A consulta livre e informada foi realizada apenas do Povo Juruna da TI Paquiçamba e do Povo Arara da TI Arara da Volta Grande. Não foi realizada consulta prévia, livre e informada do Povo Xikrin da TI Trincheira Bacajá e nem dos indígenas que vivem fora de TI na Volta Grande do Xingu, apesar desses povos indígenas que vivem fora de TI estarem abrangidos no termo de referência da FUNAI, que determina a realização de Estudos do Componente Indígena, e do Povo Xikrin da TI Trincheira Bacajá ter reivindicado a consulta sobre o PVG. Bem como não foi realizada consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais ribeirinhas que também vivem na Volta Grande do Xingu. Tudo conforme visto no subcapítulo 3.2.2.

Portanto, não foi realizada consulta a todos os povos indígenas e tradicionais que se autoconsideram atingidos pelo PVG de acordo com o autorreconhecimento e autodeterminação, da forma que prevê a Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019).

A consulta dos Povos Juruna da TI Paquiçamba e Arara da TI Arara da Volta Grande foi realizada pela FUNAI enquanto órgão estatal indigenista, com isso, o agente realizador da consulta foi o Estado da forma que prevê a Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), porém a FUNAI não é o órgão estatal responsável por tomar a decisão ambiental. No caso estudado, a SEMAS é o órgão tomador de decisões no licenciamento ambiental do Projeto minerário Volta Grande e, por isso, deveria realizar a consulta, contudo, sequer participou do processo de consulta.

Ademais, a consulta dos Povos Juruna e Arara incidiu sobre a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental, que compõe a fase informativa do processo de consulta, não se estendeu para as fases deliberativa e decisória sobre das medidas administrativas relativas ao Projeto Volta Grande, tais como a concessão (ou não) de licenças, imposição de condicionantes e medidas compensatórias, reparatórias e mitigatórias. Não há documentos que demonstrem a realização de reuniões deliberativas interna nas aldeias, também não há documentos de reuniões de negociações e nem acordo firmado entre os envolvidos.

Como visto a consulta não foi realizada de forma prévia, mas após a concessão das licenças prévia e de instalação, com isso, se tornou inefetiva, já que não pode influenciar na tomada nessas duas decisões ambientais, como visto no subcapítulo 2.4. A consulta também não ocorreu de forma totalmente livre, pois os Povos Juruna e Arara consultados sofreram interferência da própria empresa empreendedora, que chegou a ingressar na TI Paquiçamba sem autorização dos indígenas e da FUNAI, com demonstrado no subcapítulo 3.2.2.

O direito à informação sobre o Projeto foi garantido com a apresentação do EIA que foi aprovado, contudo, não foram prestadas informações sobre a medida administrativa objeto da consulta, já que a consulta não recaiu sobre nenhuma medida administrativa do licenciamento ambiental do PVG, assim como não foram prestadas informações sobre os impactos e riscos da medida, inclusive, os indígenas indicaram a ausência de informações técnicas sobre a segurança do empreendimento, riscos de contaminação por arsênio, conforme demonstrado no subcapítulo 3.2.2.

O Povo Juruna possui Protocolo de Consulta conforme visto no subcapítulo 2.4, que prevê como deve ocorrer a consulta culturalmente adequada, ao passo que o Povo Arara não possui protocolo de consulta próprio, por isso, optou por usar o Protocolo de Consulta do Povo Juruna com realização da consulta em conjunto dos dois povos indígenas Juruna e Arara, das

Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande, respectivamente. Ocorre que algumas normas do Protocolo de Consulta do Povo Juruna não foram respeitadas, dentre elas: não foi o órgão tomador da decisão que realizou a consulta, isto é, a SEMAS; a consulta não foi realizada de forma prévia; a empresa tentou interferir indo até TI Paquiçamba sem autorização; algumas informações solicitadas pelos povos indígenas não foram prestadas; não foi respeitado o procedimento de consulta com fases deliberativas e decisórias, com reuniões internas, reuniões externas de negociação e celebração de acordo.

O Plano de Consulta também não foi construído em conjunto com os Povos Juruna e Arara e o Estado, mas foi apresentado pela empresa empreendedora e aprovado pelos povos indígenas consultados e pela FUNAI. O Plano de Consulta seguiu o procedimento de consulta previsto no Protocolo do Povo Juruna, porém a consulta foi realizada em desacordo com Plano de Consulta, pois não foram realizadas as fases deliberativas e decisórias, com reuniões internas, reuniões externas de negociação e celebração de acordo, somente ocorreu a fase informativa de aprovação do EIA e a consulta foi concluída na primeira fase.

Dessa forma, o processo de consulta do Povo Juruna da TI Paquiçamba e do Povo Arara da TI Arara da Volta Grande não chegou ao objetivo que consiste em um acordo e conseguir o consentimento sobre as medidas administrativas do processo de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande, já que não alcançou a fase decisória e nem passou pela fase deliberativa de reuniões internas e reuniões externas de negociação, conforme prevê a Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), o Protocolo do Povo Juruna e o próprio Plano de Consulta.

Com a aplicação da matriz de indicadores de avaliação de consulta livre, prévia e informada à consulta realizada aos Povos Indígenas Juruna e Arara da Volta Grande no licenciamento ambiental do Projeto mineral Volta Grande, conforme apêndice D, foi possível constatar que os indicadores de conformidade comunitária possuem o maior índice de conformidade participativa, com 61% de conformidade, pois além de levar em conta a realização da consulta culturalmente adequada, considerou a adequação cultural do plano de consulta e procedimentos previstos para consultar e, como visto acima, o plano de consulta foi elaborado de acordo com o protocolo de consulta do Povo Juruna e havia previsões dos procedimentos de consulta conforme a Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019) e o Protocolo.

Com isso, os indicadores dessa natureza, que apontaram desconformidade, atestaram que a consulta não foi realizada de acordo com o protocolo; o plano de consulta não foi elaborado em conjunto com os povos consultados e o Estado; e o plano de consulta não foi respeitado. O indicador de consulta realizada de acordo com a organização política e social dos povos consultados contatou parcial conformidade, pois algumas normas do Protocolo de

Consulta que dizem respeito a organização política e social não foram respeitadas, tais como a que prevê realização de reuniões internas e fase decisória, pois não há documentos que demonstrem ocorreram reuniões internas realizadas as custas do Estado e restou demonstrado que não ocorreu fase decisória.

Já os indicadores de naturezas processual e formal aferiram os menores índices de conformidade participativa, os de natureza processual com 33% de conformidade e de natureza formal com 28% de conformidade, justamente em razão das normas previstas na Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), no Protocolo de Consulta do Povo Juruna e no Plano de Consulta não terem sido cumpridas.

Os indicadores de natureza processual atestaram conformidade no sentido de que o Estado realizou a consulta, sem condução da consulta por empresa, representantes da sociedade civil ou de universidades e que todos os membros da comunidade que quiseram participaram da consulta puderam participar, de acordo com a organização interna. Por outro lado, também atestaram desconformidade, pois não foi o órgão estatal tomador da decisão que realizou a consulta; nem todos os povos indígenas e tradicionais atingidos foram consultados; não foi resguardado o direito ao autorreconhecimento dos povos indígenas e tradicionais enquanto atingidos; o processo de consulta não teve fase deliberativa e decisória; e não foram realizadas reuniões internas e nem reuniões externas para negociação e acordo.

Os indicadores de natureza formal constataram conformidade que os povos indígenas consultados puderam se manifestar sem a mediação de terceiros, não teve tentativas de acordos com lideranças ou pessoas de forma diversa da organização social e política. Já o indicador de que todas as perguntas, questionamentos ou dúvidas foram respondidos constatou parcial conformidade, pois os indígenas indicaram a ausência de informações técnicas sobre a segurança do empreendimento, riscos de contaminação por arsênio. Ao passo que seis indicadores dessa mesma natureza atestaram desconformidade, pois a consulta não foi realizada antes do Estado tomar a medida; a consulta não foi realizada na fase do planejamento; no processo de licenciamento ambiental a consulta não foi realizada nas três fases; houve interferência da empresa no processo de consulta, uma vez que entrou na comunidade sem autorização; não foram prestadas todas as informações sobre as medidas que os indígenas estavam sendo consultados, mesmo porque não foram consultados sobre as medidas a serem tomadas no licenciamento ambiental; e, também, não foram prestadas informações sobre impactos e riscos.

Apesar de não ter ocorrido fase decisória no processo de consulta objeto do estudo de caso, conforme demonstrado no subcapítulo 3.2.2, o que levaria a total e completa

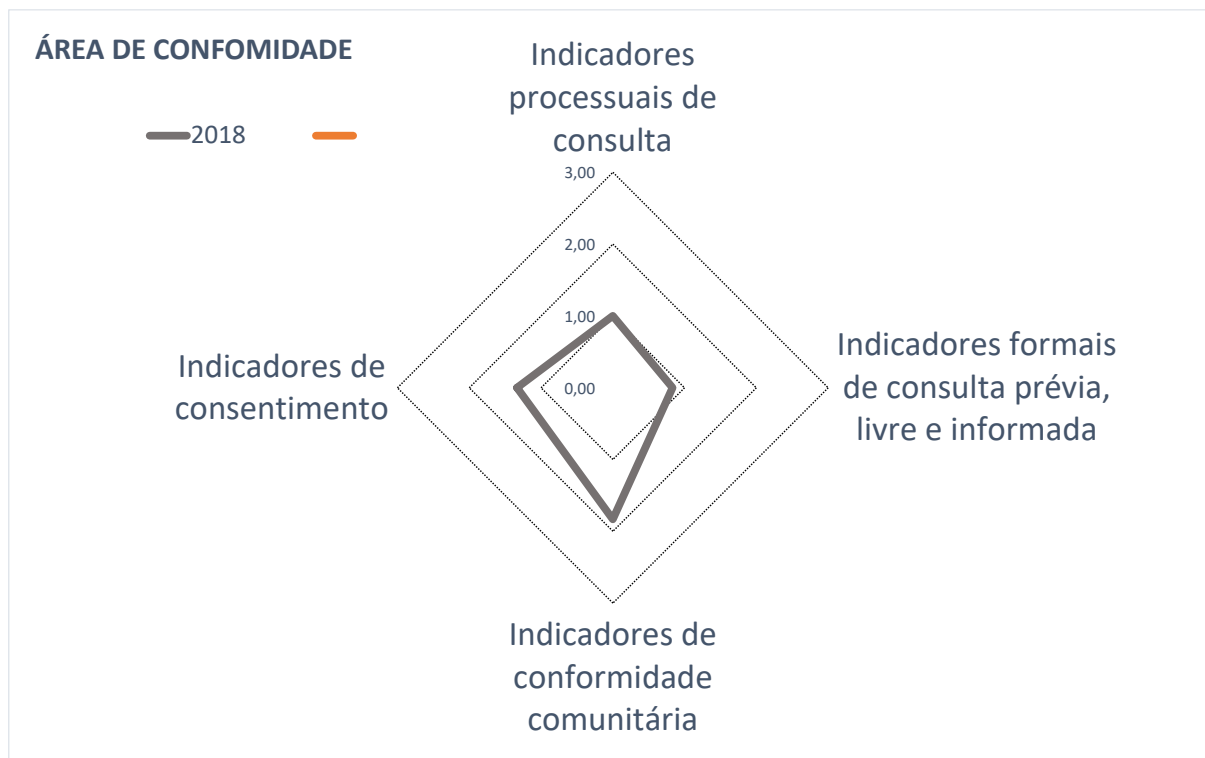
desconformidade dos indicadores de natureza decisória, a avaliação, com base nos indicadores dessa natureza, foi realizada considerando que o objeto da consulta dos Povos Indígenas Juruna e Arara consistia na aprovação do EIA. Com isso, o índice de conformidade participativa dos indicadores de natureza decisória resultou em 44%, com indicação de conformidade de aprovação unânime do EIA pelos membros da comunidade e os povos consultados ofertaram consentimento a aprovação do EIA.

Os seguintes indicadores aferiram parcial conformidade: (i) O Estado respeitou as decisões do povo ou comunidade consultada; (ii) O Estado se vinculou ao resultado da consulta; (iii) Foi possível chegar a um acordo; (iv) No caso de não ter chegado a um acordo, o Estado deixou de realizar a medida. Justamente em razão de não haver decisão a respeito de medidas administrativas a serem tomadas no licenciamento ambiental, mas apenas aprovação do EIA, que integra a fase informativa e não decisória do processo de consulta.

Assim, o Estado respeitou a aprovação do EIA pelos povos consultados, mas não houve decisão, pois o Estado já tinha tomado a decisão de conceder a Licença Prévia e Licença de Instalação, de forma que não se trata de ter chegado a um acordo através de negociações e cedências recíprocas para o consentimento, mas a anuência do EIA em razão das decisões já terem sido tomadas pelo Estado. Por isso, os indicadores de negociação, proposta de modificação nas medidas e o acolhimento pelo Estado das medidas propostas atestaram a desconformidade.

A partir do Gráfico 6, é possível verificar pequena área de conformidade participativa de acordo com a natureza dos indicadores, considerando, inclusive, que os indicadores de natureza decisória atestam o consentido com a aprovação do EIA, isso demonstra a necessidade de realização adequada do mecanismo de participação consulta livre, prévia e informada.

Gráfico 6 - Área de conformidade participativa na consulta dos Povos Indígenas Juruna e Arara de acordo com a natureza dos indicadores



Fonte: A autora.

O índice de conformidade participativa geral, considerando todos os indicadores, resultou em 42%. Contudo, se considerar a ausência de fase decisória na consulta realizada e, por consequência, a total desconformidade dos indicadores de natureza decisória esse índice geral cai para 31%.

4.2 Proposta de atuação para a Defensoria Pública na promoção do direito à participação das populações atingidas no licenciamento ambiental

A Defensoria Pública é expressão e instrumento do regime democrático e a instituição responsável pela promoção dos direitos humanos e defesa dos direitos individuais e coletivos de pessoas em estado de vulnerabilidade social, de forma extrajudicial e judicial (Brasil, 1988, Constituição Federal, Art. 134).

Dentre as funções institucionais da Defensoria na promoção de direitos e defesa de direitos das pessoas em estado de vulnerabilidade estão as atuações institucionais na área agroambiental de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, e a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dessas pessoas, abrangendo os direitos individuais,

coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, mediante todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela do direito, inclusive atuando como parte, representante e intervindo em favor das pessoas ou grupos em estado de vulnerabilidade, como preveem a LC n. 80/1994 (Brasil, 1994) e a LC do Estado do Pará n. 54/2006 (Pará, 2006):

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; [...] (BRASIL, 1994, LC n. 80).

Art. 6º São funções institucionais da Defensoria Pública do Estado do Pará, dentre outras: [...] IX - promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações e posições processuais capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela, inclusive atuando como parte, representante e intervir em favor dos vulneráveis e na promoção dos direitos humanos; [...] (Pará, LC n. 54, 2006).

Nessas atuações, a Defensoria Pública possui o papel de promover a proteção do direito fundamental ao meio que constitui instrumento de garantia a outros direitos das populações em estado de vulnerabilidade, pois essas populações suportam, de maneira mais excludente, os danos e impactos ambientais, tais como de não acesso à serviços públicos essenciais como abastecimento de água, saneamento básico, habitação (Barreto, 2017).

Para atuar na área agroambiental, a Defensoria Pública do Estado do Pará criou o Núcleo das Defensorias Públicas Agrárias, através da Resolução n. 64/2010 do Conselho Superior da Defensoria Pública, que se destina a “proporcionar atendimento especializado na seara agroambiental ao trabalhador rural legalmente necessitado, mediante um tratamento digno, humano e igualitário, em obediência às prescrições legais e constitucionais” (Pará, 2010, Resolução n. 64 do CSPD, Art. 1º).

Para os fins de atendimento especializado na área agroambiental pelas Defensorias Públicas Agrárias, a referida norma considera trabalhador rural: trabalhadores rurais sem terra; pequenos produtores rurais; povos indígenas; comunidades remanescentes de quilombos; atingidos por barragens; seringueiros; ribeirinhos, dentre outros grupos (Pará, 2010, Resolução n. 64 do CSPD, Art. 1º), isto é, todas as populações que possuem relação de territorialidade com as terras, as águas e florestas para viver e trabalhar, bem como sofrem processos de desterritorialização em conflitos agroambientais, em decorrência do estado de vulnerabilidade que foram inseridos pelo modelo de desenvolvimento hegemônico, que prioriza a instalação de

empreendimentos econômicos em detrimento do modo de vida dessas populações, como visto no subcapítulo 2.1.

Barreto (2017, p. 315) ensina que a Defensoria atua nessas relações para restaurar o equilíbrio e garantir a igualdade de condições “[...] na busca de acesso aos recursos naturais e serviços essenciais àqueles desigualmente desprovidos de recursos, a partir das múltiplas realidades e ambientes socioculturais”.

Nesse sentido que a Defensoria Pública Agrária de Altamira atuou ao longo do licenciamento ambiental do Projeto minerário Volta Grande, para promover o direito à participação das populações atingidas, que foram inseridas em situação de vulnerabilidade social diante do Projeto de empreendimento econômico da empresa multinacional Belo Sun LTDA. Essa atuação se deu após constatada a ausência de participação das populações atingidas no licenciamento ambiental, por meio de propositura de ações judiciais e de forma extrajudicial, conforme demonstrado no capítulo 3.

Ocorre que, por meio das atuações judiciais, não foi possível, ainda, garantir a participação das populações atingidas nos processos de tomada das decisões ambientais, pois as ações judiciais promovidas pela Defensoria Pública, até o momento, não foram concluídas e o Estado do Pará não está obrigado, por meio de decisão judicial transitada e julgada, a realizar consulta das comunidades tradicionais ribeirinhas que vivem na Volta Grande do Xingu, no raio de 10 km do empreendimento, e nem das famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais assentados da reforma agrária no PA Ressaca, como visto no subcapítulo 3.2.2.

Outras instituições também atuaram na promoção da participação das populações atingidas. O Ministério Público Federal propôs ação judicial destinada a promover a participação dos povos indígenas por meio da consulta prévia, livre e informada, que também não foi concluída por decisão judicial transitada em julgada. Apesar dessa atuação do MPF ter garantido a participação dos Povos Juruna e Arara, das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande, respectivamente, a consulta realizada não se deu da forma prevista na Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019) e não foi capaz de garantir a consulta livre, prévia e informada de todos os povos indígenas atingidos pelo empreendimento, como dos povos indígenas que vivem fora de TI e dos Xikrin da TI Trincheira Bacajá, até o momento, conforme demonstrado no subcapítulo 3.2.2.

A atuação da Defensoria Agrária que garantiu a participação das populações atingidas foi a recomendação dirigida ao Estado do Pará para realizar audiência pública na Vila Ressaca, pois essa comunidade se localiza na região da Volta Grande do Xingu, onde vivem as populações atingidas, e é a área que o PVG pretende se instalar. Isso porque a audiência pública

estava marcada para ser realizada na sede do município de Senador José Porfírio, com difícil acesso às populações atingidas.

A audiência pública no município de Senador José Porfírio ocorreu, mas, seja em razão da recomendação emitida pela Defensoria Pública do Estado do Pará, seja por liberalidade do Estado (como manifestou representante da SEMAS na audiência na sede de Senador José Porfírio), foi realizada outra audiência pública na Vila Ressaca.

A partir dessas formas de atuação da Defensoria do Pará, judiciais e extrajudiciais, verificou-se que a atuação extrajudicial, no primeiro momento do licenciamento ambiental, foi eficaz para garantir a participação das populações atingidas, ao passo que a atuação judicial ainda não garantiu a participação das populações atingidas ainda.

As atuações judiciais garantiram o acesso à justiça e promoveram o direito à participação das populações atingidas com a propositura (e acompanhamento) das ações judiciais. Ocorre que o Poder Judiciário, por vezes, está assoberbado de processos e não consegue processar e julgar as ações em tempo razoável, mas também, em se tratando de conflitos socioambientais complexos, possui dificuldades de natureza estrutural própria da sociedade ainda colonial para garantir a justiça social diante de interesses políticos e econômicos, isso porque as injustiças ambientais também são marcas da colonialidade/modernidade tratadas no subcapítulo 2.1 (Mascarello et al., 2023), principalmente, diante da omissão do Estado.

Por isso, as propostas de atuação para a Defensoria Pública na promoção do direito à participação das populações atingidas no licenciamento ambiental são priorizando a atuação extrajudicial, nos termos do previsto no artigo 4º, inciso II⁴⁸ da LC n. 80/1994 (Brasil, 1994) e no artigo 6º incisos II e XXVI⁴⁹ da LC do Estado do Pará n. 54/2006 (Pará, 2006).

No Estado do Pará, as Defensorias Públicas Agrárias possuem como função institucional promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos conflitos coletivos pela posse ou propriedade da terra e assegurar a defesa ou promover ações coletivas, no âmbito judicial ou administrativo, que visem o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa,

⁴⁸ “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos” (Brasil, LC n. 80, 1994).

⁴⁹ “Art. 6º São funções institucionais da Defensoria Pública do Estado do Pará, dentre outras: [...] II - promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; [...] XXVI - instaurar Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva, de natureza extrajudicial, que verse sobre direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, podendo expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos [...]” (Pará, LC n. 54, 2006).

a garantia de direitos sociais, como o acesso à terra, à moradia, à educação, à saúde, ao transporte, observando, assim, os princípios da prevalência e efetividade dos direitos humanos, da primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, nos termos do artigo 4^o⁵⁰ da Resolução n. 64 do CSPD (Pará, 2010).

Nesse contexto está inserida a atuação das Defensorias Agrárias na promoção do direito à participação das populações atingidas por empreendimentos econômicos no licenciamento ambiental. Para essa atuação, a Defensoria Pública precisa possuir conhecimento dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos econômicos que atinjam populações hipossuficientes, desde o início do processo de licenciamento, isto é, desde a apresentação do EIA/RIMA, para atuação de forma preventiva a violação de direitos humanos e na promoção do direito à participação.

Para isso, o acesso e conhecimento de processos de licenciamento ambiental precisa ser fornecido pelo órgão licenciador, pois a Defensoria Pública somente toma conhecimento quando os direitos das populações atingidas já foram violados e essas populações buscam pelos serviços da Defensoria Pública para promover a defesa e ações coletivas em conflitos agroambientais, ou quando toma conhecimento de outras formas e realiza atuação de ofício.

O Protocolo de Atendimento Sustentável aos Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (Alamar *et al.*, 2024) prevê a atuação de ofício da Defensoria Pública nos licenciamentos ambientais estaduais e municipais na proteção dos territórios tradicionais e dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Assim como, Barreto (2017) apresenta a possibilidade de atuação direta da Defensoria Pública no

⁵⁰ “Art. 4º São funções institucionais das Defensorias Públicas Agrárias: I – mediar os conflitos agrários, primando pela solução extrajudicial dos litígios coletivos pela posse ou propriedade da terra em imóveis rurais, através da conciliação; II – assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com os recursos e meios a ela inerentes; III – promover ações coletivas que visem a garantia de direitos sociais como o acesso a terra, à moradia, à educação, à saúde, ao transporte, observando, assim, os princípios da prevalência e efetividade dos direitos humanos, da primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, todos insculpidos no Artigo 5º da Lei Complementar 054/2006, de 07 de fevereiro de 2006; IV – acompanhar o cumprimento de mandados de busca e apreensão, reintegração, manutenção e imissão de posse, dentre outros, requerendo às autoridades públicas e seus agentes, bem como particular, todas as medidas necessárias a resguardar e evitar a violação dos direitos fundamentais do trabalhador rural legalmente necessitado, nos ditames da legislação vigente. V – solicitar a instauração de inquérito policial para investigar atos de violência contra trabalhadores rurais legalmente necessitados e acompanhar os procedimentos já existentes, nos ditames da legislação vigente; VI – encaminhar para o Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PEPDDH), pessoas envolvidas em conflitos agrários que estejam sofrendo violação dos seus direitos fundamentais; VII – fazer gestão junto aos órgãos públicos responsáveis pela regularização fundiária e reforma agrária e proteção ao meio ambiente, bem como aos órgãos do Sistema de Justiça Agrária visando obter providências necessárias e eficazes a garantir o acesso a terra, evitando a violência no campo e a impunidade. VIII – manter ações preventivas e educacionais, visando à conscientização dos direitos e deveres da pessoa humana” (Pará, 2010, Resolução n. 64 do CSPD).

licenciamento ambiental na defesa do ambiente e dos direitos difusos ou coletivos de hipossuficientes.

Como visto no subcapítulo 2.3, na fase inicial do processo de licenciamento ambiental, a Defensoria Pública pode solicitar a realização de audiência pública, nos termos do artigo 2º da Resolução n. 09/1987 do CONAMA (Brasil, 1986). Ocorre que para solicitar essa audiência pública a Defensoria precisa possuir conhecimento do EIA de empreendimento econômico que atinjam populações hipossuficientes, ao passo que a publicidade promovida atualmente pela SEMAS não é capaz de garantir o conhecimento da Defensoria, pois se dá por meio de publicação em diário oficial e no site da SEMAS, o que enseja uma busca ativa da Defensoria diariamente nesses meios, que é inviável para a Defensoria com a atual estrutura e organização institucional.

Essa barreira de ausência de publicidade dos processos de licenciamento ambientais de empreendimentos econômicos que atinjam populações hipossuficientes precisa ser superada com atuação da Defensoria Pública. É necessária uma atuação da Defensoria para que a SEMAS passe a dar publicidade aos licenciamentos ambientais por diversos meios, rádio, televisão, redes sociais, sistemas eletrônicos do governo do Estado. Essa atuação pode se dar por meio de reuniões com a SEMAS para, em colaboração e cooperação, viabilizar a publicidade dos processos de licenciamentos ambientais e fornecer acesso à Defensoria Pública ao sistema interno dos processos de licenciamentos ambientais.

Com essa publicidade, a Defensoria Pública poderá atuar de ofício no processo de licenciamento ambiental, desde a fase inicial, para promover a participação das populações atingidas por empreendimentos econômicos, com a habilitação no processo de licenciamento ambiental e intimação pessoal de todos os atos do processo administrativo, mediante vista dos autos, com prazo em dobro para se manifestar, conforme prerrogativa dos membros da Defensoria Pública prevista no artigo 89⁵¹, inciso I da LC n. 80 (Brasil, 1994) e no artigo 56⁵², inciso V da LC do Estado do Pará n. 54 (Pará, 2006).

Outra possibilidade de atuação institucional para garantir o conhecimento da Defensoria Pública dos processos de licenciamento ambiental desde a apresentação do EIA é por meio de pedido ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), em reunião ou ofício, para criar

⁵¹ “Art. 89. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios: [...] I – receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos; [...]” (Brasil, LC n. 80, 1994).

⁵² “Art. 56. São prerrogativas dos Defensores Públicos, entre outras: [...] V - receber mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos; [...]” (Pará, LC n. 54, 2006).

norma ou resolução que impõe a SEMAS obrigação de comunicar a Defensoria Pública a apresentação de EIA de empreendimento econômico que atinja populações hipossuficientes. Isso porque o COEMA possui competência para deliberar sobre diretrizes, políticas, normas, regulamentos, padrões para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a sua aplicação pela SEMAS e instituições estaduais com atuação na área ambiental, nos termos do art. 2º - C, inciso V da Lei n. 8.096 (Pará, 2015)⁵³.

A partir dessa comunicação da SEMAS, a Defensoria Pública também poderá atuar de ofício desde o início do licenciamento ambiental com requerimento de habilitação no respectivo processo administrativo, com intimação pessoal de todos os atos, mediante vista dos autos, com prazo em dobro para se manifestar, conforme prerrogativa institucional (Brasil, 1994; Pará, 2006).

A atuação desde o início do processo de licenciamento se destina a ampliar as formas de atuações defensorial, sem prejuízo da Defensoria iniciar a atuação em qualquer fase do procedimento seja de ofício ou por demanda do interessado, para que, inclusive, não haja vinculação da atuação da Defensoria ao juízo do órgão licenciador ou empreendedor de que o empreendimento licenciado atingia ou não populações vulneráveis.

Garantido o conhecimento do EIA, o/a Defensor/a instaura procedimento preparatório de atuação em tutela coletiva (Pará, 2015, Resolução n. 148 do CSDP) para acompanhar as populações atingidas pelo empreendimento econômico no licenciamento ambiental, nos termos do artigo 6º, inciso XXVI da LC do Estado do Pará n. 54 (Pará, 2006), transcrito na nota de rodapé 49 e, mediante análise do EIA, mapeia as possíveis populações atingidas, realiza atendimento e visita nas áreas para conhecer a realidade dessas populações e, inclusive, verifica outras populações que se consideram atingidas, também verifica a legalidade do EIA e promove a participação dessas populações nas tomadas de decisões ambientais no licenciamento, por meio de audiência pública, ou de consulta livre, prévia e informada, se houver povos indígenas ou tradicionais dentre as populações atingidas.

A atuação na promoção da participação das populações atingidas no licenciamento ambiental, nesse momento inicial, será realizada de forma extrajudicial, utilizando a

⁵³ “Art. 2º - C Ao Conselho Estadual de Meio Ambiente - COEMA, órgão normativo, consultivo e deliberativo, criado pela Lei Estadual nº 5.610, de 20 de novembro de 1990, revogado pela Lei Estadual nº 5.752, de 26 de julho de 1993, com a nova redação dada pela Lei Estadual nº 7.026, de 30 de julho de 2007, na forma do art. 255, VIII, da Constituição do Estado do Pará, compete: [...] V – deliberar sobre diretrizes, políticas, normas, regulamentos, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a sua aplicação pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS e pelos órgãos e entidades integrantes do SISEMA, pelos demais órgãos locais e organizações e instituições estaduais com atuação na área ambiental; [...]” (Pará, 2015, Lei n. 8.096).

prerrogativa de requisição dos membros da Defensoria Pública, prevista no artigo 44, inciso X da LC n. 80 (Brasil, 1994) e artigo 56, inciso IV da LC do Estado do Pará n. 56 (Pará, 2006), para solicitar à SEMAS a realização de audiência pública enquanto mecanismo de participação pública das populações atingidas nos processos de tomada de decisões ambientais com os parâmetros tratados no subcapítulo 2.3, conforme Resolução n. 09/1987 do CONAMA (Brasil, 1986) e o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (CEPAL, 2018), ou de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais⁵⁴ atingidos com os parâmetros analisados no subcapítulo 2.4, nos termos da Convenção n. 169 da OIT (Brasil, 2019), mediante reunião, recomendação ou ofício.

A reunião é uma porta aberta ao diálogo com o órgão licenciador, mas caso a SEMAS não realize audiência pública e/ou consulta prévia, será necessária expedição requisição para que, se não for respondido no prazo estipulado pelo/a Defensor/a, com informações sobre a realização da audiência pública e/ou da consulta prévia, na primeira fase do processo de licenciamento ambiental, constituir prova para a propositura de ação judicial destinada ao cumprimento da requisição defensorial. Inclusive, a depender do caso, nessa ação judicial de cumprimento de requisição é possível formular pedido de suspensão do licenciamento ambiental até o cumprimento da requisição, para que não seja tomada nenhuma decisão ambiental sem o processo de participação competente.

Essa atuação judicial viabiliza atingir o objetivo de garantir a participação da fase inicial do licenciamento ambiental, porque o poder de requisição da Defensoria Pública é prerrogativa inquestionável e confirmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6852⁵⁵ (Brasil, 2021). Ao passo que o direito à participação por meio

⁵⁴ Se envolver direitos dos povos indígenas é necessária atuação conjunta com a Defensoria Pública da União para que, se for preciso propor ação judicial, a DPU atue na Justiça Federal em razão a limitação de atuação da DPE na esfera judicial Federal, já que é competência da Justiça Federal as causas de disputa de direitos indígenas, conforme prevê o art. 109, inciso XI da Constituição Federal (1988).

⁵⁵ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR 80/1994. PODER DE REQUISIÇÃO. GARANTIA PARA O CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E EFETIVA. ADI 230/RJ. ALTERAÇÃO DO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ADVENTO DA EC 80/2014. AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA DAS DEFENSORIAS. IMPROCEDÊNCIA. 1. O poder atribuído às Defensorias Públicas de requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições, propicia condições materiais para o exercício de seu mister, não havendo falar em violação ao texto constitucional. 2. A concessão de tal prerrogativa à Defensoria Pública constitui verdadeira expressão do princípio da isonomia e instrumento de acesso à justiça, a viabilizar a prestação de assistência jurídica integral e efetiva. 3. Não subsiste o parâmetro de controle de constitucionalidade invocado na ADI 230/RJ, que tratou do tema, após o advento da EC 80/2014, fixada,

da consulta livre, prévia e informada antes da concessão da licença prévia nem sempre garantida pelo Poder Judiciário, como ocorreu no caso estudo do PVG, em que o TRF1 considerou válida a Licença Prévia do Projeto Volta Grande mesmo sem a realização da consulta dos povos indígenas e condicionou a validade da Licença de Instalação à realização da consulta (TRF1, processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903, ID 24639960, p. 75), e o TJPA suspendeu os efeitos da decisão do Juízo Agrário de Altamira que havia decidido pela suspensão do licenciamento ambiental do PVG até a realização da consulta dos povos ribeirinhos que vivem no raio de 10 km do empreendimento (TJPA, processo n. 0809284-66.2022.8.14.0000, ID 10126516), conforme analisado no subcapítulo 3.2.2.

Uma vez esgotadas essas formas de atuação e, mesmo assim, o órgão licenciador não realizar audiência pública e/ou a consulta prévia, livre e informada das populações atingidas, será necessário propor ação judicial para promover o direito a participação das populações atingidas nessa fase do licenciamento ambiental, isto é, antes da concessão da licença prévia, inclusive com pedido de suspensão do licenciamento ambiental até a realização do mecanismo de participação. No caso de não realização da audiência pública solicitada na fase inicial do licenciamento ambiental, a licença concedida é nula, nos termos da Resolução n. 09 do CONAMA (Brasil, 1987).

Caso seja realizada audiência pública e/ou consulta prévia, livre e informada das populações atingidas, a Defensoria Pública continua acompanhando o processo de licenciamento que se habilitou, com a intimação dos atos informativos antecedentes e de todos os atos inerentes aos mecanismos de participação, para verificar a regularidade dos atos e promover os direitos que envolvem o processo de participação, como analisado nos subcapítulos 2.3 e 2.4. Bem como, se constata alguma ilegalidade que viole o direito à participação das populações atingidas na tomada de decisão ambiental, será necessário requerer ao órgão licenciador a realização de ato ou procedimento, nulidade do ato ou realização de novo ato, a depender do caso, para sanar a ilegalidade no primeiro momento, de forma extrajudicial prioritariamente⁵⁶.

Após a tomada de decisão pelo órgão licenciador, as populações atingidas e interessados que tenham participado dos mecanismos de participação, assim como a Defensoria Pública e outros órgãos públicos que atuam na defesa do meio ambiente, devem ser informados da

conforme precedentes da Corte, a autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 6852, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 21-02-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 28-03-2022 PUBLIC 29-03-2022)

⁵⁶ Se a via extrajudicial não foi eficaz sempre é possível se valer a via judicial, mediante análise de conveniência e viabilidade jurídica.

decisão. A Defensoria mediante intimação com vistas ao processo de licenciamento ambiental e às populações atingidas e interessados através de meios apropriados, escritos, eletrônicos ou orais e métodos tradicionais, da forma tratada no subcapítulo 2.3, para tomar as medidas que entenderem pertinentes, se necessário.

Essa atuação deve se repetir em todas as fases do licenciamento ambiental para promover a participação das populações atingidas hipossuficientes, em tempo oportuno, em todas nas tomadas de decisões ambientais e, de forma eficaz, atingir o objetivo de garantir à participação dessas populações no licenciamento ambiental de empreendimento econômico que modifique os seus modos de vida, de fazer e de pensar.

Após a concessão da licença prévia, com o pedido de concessão de licença de instalação, o empreendedor deve apresentar o cumprimento das condicionantes impostas na LP e os planos e programas de medidas reparatórias, mitigatórias e compensatórias, nessa fase as populações atingidas devem participar de todo o processo de aprovação dos cumprimentos das condicionantes, dos planos e programas, das formas tratadas nos subcapítulos 2.3 e 2.4. Por isso, nessa fase, é indispensável a intimação da Defensoria de todos os atos para que contribua na promoção da participação das populações atingidas na tomada de decisão de concessão de LI, imposição de condicionantes, aprovação de planos e programas e, se já for o caso, aprovação dos resultados de cumprimento de medidas desses planos e programas.

Com a concessão da LI, na fase de implementação do empreendimento, ocorre intensificação dos conflitos sociais e, a depender do projeto de empreendimento, há remoção de pessoas e bens da área de influência, quando a Defensoria Pública também atua na garantia de direitos sociais, como o direito fundamental à moradia, nas suas múltiplas concepções social, ambiental e fundiária, e envolve o direito ao trabalho, à subsistência, à alimentação, à água, ao território, aos recursos naturais e expressões culturais e religiosas (Barreto, 2017).

Na fase de licença de operação, o empreendedor solicita a LO e apresenta o cumprimento das condicionantes impostas em LI, resultados de cumprimento de planos e programas com medidas reparatórias, mitigatórias e compensatórias, bem como cronograma de continuidade dos planos e programas. Nessa fase, as populações atingidas também participam de todo o processo de tomada de decisão ambiental, para relatarem, inclusive, se todas as medidas reparatórias, mitigatórias e compensatórias previstas nos planos e programas que lhes destinam foram cumpridas da forma prevista, para que haja decisão ambiental a respeito da concessão da licença de operação. É necessária a atuação preventiva de todos os órgãos e instituições de defesa ambiental e das populações hipossuficientes no contexto ambiental, pois o dano socioambiental é de difícil reparação, senão, irreparável.

Nessa fase, a Defensoria Pública também atua na verificação do cumprimento das condicionantes impostas nas licenças prévia e de instalação, pois os órgãos ambientais são tolerantes na concessão da licença de operação sem o cumprimento integral das obrigações anteriores e, nesse caso, a ação civil pública é importante instrumento em razão do grande fluxo de demandas individuais que surgem durante o processo de licenciamento e perduram até a fase de operação (Barreto, 2017).

A Defensoria Pública está legitimada a atuar em todas as fases do licenciamento no controle da legalidade do procedimento e poderá requer a suspensão ou cancelamento da licença ambiental expedida quando houver violação ou inadequação de quaisquer obrigações assumidas pelo empreendedor; bem como poderá atuar quando houver omissão ou falsa descrição da licença ou no caso riscos supervenientes graves ao meio ambiente e à saúde de pessoas hipossuficientes (Barreto, 2017).

Dessa forma, a Defensoria Pública irá atuar de ofício nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que atinjam populações hipossuficientes desde o início e em todas as fases do licenciamento e, prioritariamente, de forma extrajudicial, para promover a participação dessas populações nos processos de tomada de decisões ambientais, de forma preventiva aos conflitos agroambientais no Estado do Pará. No Quadro 7, a seguir, é possível ver as diretrizes de atuação para a Defensoria em cada fase do processo de licenciamento ambiental.

Quadro 7 - Diretrizes de atuação para Defensoria Pública nas fases do processo de licenciamento ambiental

Fases do licenciamento ambiental	Diretrizes de atuação para Defensoria Pública no licenciamento ambiental
Apresentação do EIA/RIMA	<p>Atuação extrajudicial na promoção da publicidade do EIA de empreendimentos econômicos que atinjam populações hipossuficientes.</p> <p>Atuação de ofício nos processos administrativos, com habilitação para intimação pessoal de todos, mediante vista dos autos, com prazo em dobro para se manifestar.</p> <p>Análise de legalidade do EIA.</p> <p>Promoção da participação das populações atingidas, por meio de requerimento de realização de audiência pública e/ou consulta prévia, livre e informada, caso haja povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas.</p> <p>Atuação na garantia da legalidade dos mecanismos de participação.</p> <p>Esgotas as formas de atuação extrajudicial e, ainda assim, houver omissão do órgão licenciador, atuação de forma judicial, com propositura de ação civil pública e pedido de suspensão do licenciamento ambiental.</p>

Licença Prévia concedida.	Atuação de forma extrajudicial na promoção do direito à informação da decisão administrativa das populações participantes dos mecanismos de participação.
Pedido de Licença de Instalação	Atuação extrajudicial na promoção da participação das populações atingidas nas tomadas de decisões de aprovação do cumprimento das condicionantes impostas na LP, planos e programas, bem como de concessão de LI e imposição de condicionantes, também por meio da solicitação de realização dos mecanismos de participação das populações atingidas. No caso de omissão do órgão licenciador, atuação judicial. Análise do cumprimento das condicionantes impostas na LP e atuação extrajudicial e judicial, se for o caso, para promover o cumprimento de todas as condicionantes antes da fase seguinte, se constatado o descumprimento de alguma condicionante. Atuação na garantia dos direitos sociais à moradia, trabalho, à subsistência, à alimentação, à água, ao território, aos recursos naturais e expressões culturais e religiosas.
Licença de Instalação concedida	Atuação de forma extrajudicial na promoção do direito à informação da decisão administrativa das populações participantes dos mecanismos de participação. Acompanhamento do cumprimento das condicionantes destinadas às populações atingidas, também na garantia dos direitos sociais dessas populações.
Pedido de Licença de Operação.	Atuação extrajudicial na promoção da participação das populações atingidas nas tomadas de decisões de aprovação do cumprimento das condicionantes impostas na LI, planos e programas, bem como de concessão de LO e imposição de condicionantes, por meio da solicitação de realização dos mecanismos de participação das populações atingidas. No caso de omissão do órgão licenciador, atuação judicial. Análise do cumprimento das condicionantes impostas nas licenças anteriores e atuação extrajudicial e judicial, se for o caso, para promover o cumprimento de todas as condicionantes antes da concessão de LO, se constatado o descumprimento de alguma condicionante. Esgotas as formas de atuação extrajudicial e, ainda assim, houver alguma condicionante das fases anteriores não cumpridas, atuação de forma judicial, com propositura de ação civil pública e pedido de suspensão do licenciamento ambiental e não concessão de LO até o cumprimento de todas as condicionantes.
Concessão de Licença de Operação	Atuação de forma extrajudicial na promoção do direito à informação da decisão administrativa das populações participantes dos mecanismos de participação. Acompanhamento do cumprimento das condicionantes destinadas às populações atingidas.

Fonte: A autora.

O presente relatório diagnóstico de participação das populações atingidas, nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos econômicos, e propositivo de atuação da Defensoria Pública, na promoção do direito à participação das populações atingidas nos processos de tomadas de decisões ambientais, atingiu os objetivos da pesquisa e será enviado à

Coordenação do Núcleo das Defensorias Públicas Agrária para institucionalização dessas diretrizes de atuação da Defensoria Pública no licenciamento ambiental, como forma de contribuir com a aplicação do Protocolo de Atendimento Sustentável aos Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (Alamar *et al.*, 2024), da Defensoria Pública do Estado do Pará, que será lançado nos dias 25 e 26 de março de 2024.

4.3 Avaliação do cumprimento dos objetivos da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa, que consiste em analisar como se deu a participação das populações atingidas pelo Projeto minerário Volta Grande, na formação das decisões administrativas do licenciamento ambiental, foi cumprido conforme análise realizada no capítulo 3.

Assim como os objetivos específicos também foram cumpridos. O primeiro objetivo específico que consiste em analisar como ocorreu participação das populações atingidas pelo Projeto Volta Grande, por meio da audiência pública, da consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e comunidade tradicionais outras formas de participação que ocorreram no licenciamento ambiental, como reuniões e oficinas, foi cumprido no capítulo 3.

O segundo objetivo específico que consiste em identificar se as audiências públicas e as consultas realizadas se deram de acordo com o direito previsto na legislação nacional e tratados internacionais que o Brasil é signatário. Bem como se as formas de participação no licenciamento ambiental da população atingida pelo Projeto Volta Grande foram capazes de influenciar na formação da decisão administrativa. Foi cumprido subcapítulo 4.1 do presente capítulo, que trata do Diagnóstico da Participação das Populações Atingidas pelo Projeto Volta Grande.

O terceiro objetivo específico que consiste em identificar indicadores de avaliação de consulta livre, prévia e informada e de audiência pública, a partir de parâmetros extraídos das referências bibliográficas estudadas, e criar matriz de avaliação com os indicadores desses dois mecanismos de participação social em processos de tomada de decisão, foi cumprido nos subcapítulos 2.3 e 2.4.

Já quarto objetivo específico que consiste em analisar formas de atuação da Defensoria Pública para promover a participação da população atingida por empreendimento econômico em processo de licenciamento ambiental, subcapítulo 4.1 do presente capítulo.

Dessa forma, todos os objetos da pesquisa foram cumpridos.

REFERÊNCIAS

ALAMAR, Edgar; BARRETO, Andreia; ELUAN, Diogo; MAIA, Maria do Carmo; OLIVEIRA, Juliana; SALES, Yanca. **Protocolo de Atendimento Sustentável aos Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais**. Belém: Defensoria Pública do Estado do Pará. 2024.

ALMEIDA, Ronaldo. Estudo de Caso: foco temático e diversidade metodológica. In: CEBRAP. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: SESC e CEBRAP, 2016. Disponível em: https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016_E-BOOK%20Sesc-Cebrap_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, pp. 89-117, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>. Acesso em: 29 jan. 2023.

BARRETO, Andreia. O papel da Defensoria Pública na defesa dos povos e comunidades afetadas por grandes empreendimentos no Brasil. In: ALVES, Vinicius; MARTINS, Martha Priscylla; MONTEZUMA, Talita (coord.). **Defensoria Pública, assessoria jurídica e popular e movimentos sociais e populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça**. v. 2. 1ª ed. Goiás: IPDMS, 2017. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/LIVRO_ID6.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

BENATTI, J. H.; CAPORRINO, B. W.; PONTES JUNIOR, F.; WAURÁ, E. Y.. Entender para implementar: Caminhos para hermenêutica segura quanto à consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais. In: GARZÓN, B. R.; LUNELLI, I. C.; OLIVEIRA, R. M.; PRIOSTE, F. G. V.; SILVA, L. A. L. **Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada**. São Paulo: ISA e CEPEDIS, 2023. Disponível em: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2023/12/i7100006.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6852**. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206852%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 8 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986**. Brasília, DF: CONAMA, [1986]. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 09, de 03 de dezembro de 1987**. Brasília, DF: CONAMA, [1987]. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0009-061290.PDF>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0237-191297.PDF>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.760, de 27 de agosto de 1998**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2760.htm. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952**. Brasília, DF: Presidência da República, [1952]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012**. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 8 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14755.htm. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Justiça, Cultura e Saúde. **Portaria Interministerial n. 60, de 24 de março de 2015**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/publicacoes/licenciamento-ambiental/portaria-interministerial-no-60-de-marco-de-2015/view>. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Justiça, Cultura e Saúde. **Portaria Interministerial n. 419**, de 26 de outubro de 2011. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/portaria-419-11.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6852**, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350407231&ext=.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Processo n. 0000242-26.2017.4.01.3903**, 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Processo n. 0002505-70.2013.4.01.3903**, 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Processo n. 1001161-22.2022.4.01.3903**, 2022.

CARDOSO, M. S. S. **Regularização Fundiária Urbana e o Direito à Cidade Sustentável na Amazônia**: avaliação e mensuração de seus efeitos. 2018. 232 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônicos da Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

CASARA, Rubens. **Estado Pós-Democrático. Neobscurantismo e gestão dos indesejáveis**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTRO, Daianny; GHISLENI, Ana Cristina. A Pesquisa-Intervenção na Mostrado Profissional e suas possibilidades metodológicas. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, e79785, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.79785>. Acesso em: 31 jan. 2024.

CASTRO, Edna. Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. IN BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKKA, Marcel. **Amazônia: região universal e teatro do mundo**. 1ª ed. São Paulo: Globo S.A., 2010.

CORRÊA VIEIRA, R. C. Em busca de um conceito: o uso estratégico da categoria “povos e comunidades tradicionais” na luta por direitos socioambientais. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 48–81, 2019. DOI: 10.26512/insurgencia.v5i1.28888. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/28888>. Acesso em: 30 jan. 2024.

GARZÓN, Biviany; NAKANE, Mariel; OLIVEIRA, Rodrigo. **Diretrizes para verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento e infraestrutura**. 1ª ed. Brasília: ISA, 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/diretrizes-para-verificacao-do-direito-consulta-e-ao-consentimento-livre>. Acesso em: 30 jan. 2024.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: o “fim dos Territórios” à multiterritorialidade**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

HÉBETTE, Jean. **Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazonia**. 1ª ed. v. III. Belém: EDUFPA, 2004.

IGREJA, Rebecca. Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. IN MACHADO, Maíra (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

JURUNA (YADJÁ) DA TERRA INDÍGENA PAQUIÇAMBA. **Protocolo de Consulta Juruna (Yadjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu**. Vitória do Xingu: RCA e ISA, 2017. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/RCA-2017-Protocolo-Juruna-CAPA-e-MIOLO.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

LITTLE, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**, v. 28, n. 1, p. 251-290, 19 fev. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871/7327>. Acesso em: 04 jan. 2022.

LUNELLI, Isabella Cristina; SILVA, Liana. Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: a captura pelas empresas do dever estatal de consultar os povos e comunidades tradicionais diante dos procedimentos de licenciamento ambiental. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v.14, n.01, 2023, p. 536-566. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/RsGnhBptdLFPt4bgVY6WFqy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2024.

MASCARELLO, Marcela; OLIVEIRA JUNIOR, Valmor; SOARES, Guilherme; SOUZA, Maria Eduarda; VÉRAS NETO, Francisco. O racismo ambiental como instrumento de violação à moradia: caso da ocupação Vale das Palmeiras (São José/SC). **Captura Críptica: direito, política, atualidade**, v. 12, n. 1, p. 299-335. Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/capturacriptica/article/view/5936/5187>. Acesso em: 7 fev. 2024.

MIGNOLO, Walter. Desafios decoloniais hoje. **Revista Epistemologias do Sul**, v. 1, n. 1, 2017, p. 12-32. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/epistemologiasdosul/article/download/772/645>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MIGNOLO, Walter. Desobediência Epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letra da UFF – Dossiê: Literatura, linguagem e identidade**, n. 34, 2008, p. 287-321. Disponível em: <http://professor.ufop.br/tatiana/classes/ppgd-pluralismo-epistemol%C3%B3gico/materials/desobedi%C3%Aancia-epist%C3%AAmica-walter-mignolo>. Acesso em: 17 jan. 2024.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGEM. **Atingidos por Belo Monte e Belo Sun ocupam órgão do governo federal em Altamira**. 2017. Disponível em:

<https://mab.org.br/2017/03/14/atingidos-por-belo-monte-e-belo-sun-ocupam-rg-do-governo-federal-em-altamira/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

OEA. Assembleia Geral. **Resolução nº 2.888, de 15 de junho de 2016**. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 30 jan. 2024.

OLIVEIRA, Assis. Atingidos pela Usina Hidrelétrica Belo Monte: Modernização Política-Organizacional da Luta por Direitos Humanos. IN ARRUDA, Paula; SILVIA, Lúcia (org.). **Conflitos Jurídico-Políticos na Amazônia e Processos de Enfrentamento**. 1ª ed. São Paulo: Ícone, 2018.

OLIVEIRA, Assis. Direitos e/ou povos e comunidades tradicionais: noções de classificação em disputa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 27, p. 71-85, jan./jun. 2013. Curitiba: UFPR. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v27i0.28306>. Acesso em: 30 jan. 2024.

OLIVEIRA, Rodrigo. “Respeitem a forma de a gente ser”: Protocolo de Consulta Munduruku e pluralismo jurídico. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 12, N.04, 2021, p. 2628-2657. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50663>. Acesso em: 30 jan. 2024.

OLIVEIRA, Rodrigo; SILVA, Liana; SHIRAIISHI NETO, Joaquim; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Violações ao direito à consulta e ao consentimento prévio de indígenas e ribeirinhos: o caso de um empreendimento minerário na Volta Grande do Xingu**. Coleção Jusdiversidade e Autodeterminação: Pareceres Jurídicos e Relatórios Técnicos, v. 2. Curitiba: Letra da Lei, 2022. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/07/livroVoltaGrandeDigital-2.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

ONU. Assembleia Geral. **Resolução n. 41/128, de 4 de dezembro de 1986**. Disponível em: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Declara%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-Direito-ao-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2024.

ONU. Assembleia Geral. **Resolução n. 61/178, de 20 de dezembro de 2006**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em: 30 jan. 2024.

ONU. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça, de 4 de março de 2018. Escazú, Costa Rica. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43611-acordo-regional-acesso-informacao-participacao-publica-acesso-justica-assuntos>. Acesso em: 30 jan. 2024.

PARÁ. Defensoria Pública do Estado do Pará. Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Pará. **Resolução n. 64, de 4 de outubro de 2010**. Disponível em: <http://defensoria.pa.def.br/anexos/File/resolucoesCSDP/2010/RESOLU%C3%87%C3%83O%20064%20-%20cria%20defensorias%20agr%C3%A1rias.doc>. Acesso em: 15 mar. 2023.

PARÁ. Defensoria Pública do Estado do Pará. Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Pará. **Resolução n. 148, de 25 de maio de 2015**. Disponível em: <https://defensoria.pa.def.br/anexos/File/resolucoesCSDP/2015/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CSDP%20N%C2%BA%20148.doc>. Acesso em: 16 fev. 2024.

PARÁ. Defensoria Pública do Estado do Pará. Legislação. Belém, PA. Disponível em: <http://www.defensoria.pa.def.br/portal/Legislacao.aspx>. Acesso em: 27 abr. 2022.

PARÁ. Defensoria Pública do Estado do Pará. Procedimento Administrativo n. P.48.169.538/2013.

PARÁ. Defensoria Pública do Estado do Pará. Procedimento Administrativo n. P.48.461.557/2017.

PARÁ. Defensoria Pública do Estado do Pará. Procedimento Administrativo n. P.48.438.730/2018.

PARÁ. Defensoria Pública do Estado do Pará. Procedimento Administrativo n. P.48.572.658/2020.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Decreto n. 342, de 10 de outubro de 2019**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1CAzUYvM-3N1VJWGQAIY63euFhVtzmDdZ/view>. Acesso em: 30 jan. 2024.

PARÁ. **Lei Complementar n. 54, de 7 de fevereiro de 2006**. Disponível em: [https://defensoria.pa.def.br/anexos/File/resolucoesCSDP/2014/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2054,%20de%2007%20de%20fevereiro%20de%202006%20\(consolidada\)%20-%20Organiza%20a%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20do%20Estado%20do%20Par%C3%A1..pdf](https://defensoria.pa.def.br/anexos/File/resolucoesCSDP/2014/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2054,%20de%2007%20de%20fevereiro%20de%202006%20(consolidada)%20-%20Organiza%20a%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20do%20Estado%20do%20Par%C3%A1..pdf). Acesso em: 8 fev. 2024.

PARÁ. **Lei n. 8.096, de 1º de janeiro de 2015**. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2012/08/legisla%C3%A7%C3%A3o-coema-Lei-N%C2%BA-8096-DE-01.01.2015.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

PARÁ. Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade. Processo de Licenciamento Ambiental n. 2008/325900.

PARÁ. Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade. Processo de Licenciamento Ambiental n. 2012/5028.

PARÁ. Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade. Processo de Licenciamento Ambiental n. 2015/5340.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Processo n. 0001062-06.2017.8.14.0005, 2017.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Processo n. 0005149-44.2013.8.14.0005, 2013.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Processo n. 0801861-11.2020.8.14.0005, 2020.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Processo n. 0809284-66.2022.8.14.0000, 2022.

PERUZZO, Pedro. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 04, 2017, p. 2708-2740. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/24631>. Acesso em: 19 fev. 2024.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. IN QUIJANO, Anibal. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-**

americanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RAVENA, N.; CARDOSO, A. C. D.; SANTOS, R. C. G. dos; PERES, J. L. P. Em busca de Políticas Públicas Decoloniais de Desenvolvimento: Possibilidades na Amazônia Brasileira. **NAU Social**, [S. l.], v. 9, n. 17, 2018. DOI: 10.9771/ns.v9i17.31449. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31449>. Acesso em: 05 mar. 2023.

REGINATO, Andréa. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Maíra (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Paulo Eduardo. Pesquisas em processos judiciais. IN MACHADO, Maíra (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

SIMINERAL (Sindicato das Indústrias Minerárias do Pará). Mineração no Pará, Brasil e mundo. Disponível em: <https://simineral.org.br/mineracao/mineracao-para>. Acesso em: 11 mar. 2023.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. O Direito Achado na Rua: condições sociais e fundamentos teóricos. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, 2019, p. 2776 – 2817. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/45688>. Acesso em: 30 jan. 2024.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. Coordenação, organização e edição Verena Glass. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. Disponível em: <https://rosalux.org.br/product/protocolos-de-consulta-previa-e-o-direito-a-livre-determinacao/>. Acesso em: 19 fev. 2024.

SOUZA SÁTIRO, Guadalupe; TEIXEIRA MARQUES, Verônica; PAIXÃO SILVA OLIVEIRA, Liziane. O reconhecimento jurídico do direito ao desenvolvimento como um direito humano e sua proteção internacional e constitucional. **Direito e Desenvolvimento**, v. 7, n. 13, p. 170–189, 2017. DOI: 10.26843/direitoedesenvolvimento.v7i13.307. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/307>. Acesso em: 15 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Instituto de Ciências Jurídicas. Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia. **Resolução n. 01 de 07 de abril de 2021**. Disponível em: <https://www.ppgdda.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/documentos/RESOLU%C3%87%C3%83O>

%20N%2001-2021%20-
%20diretrizes%20para%20natureza%20do%20trabalho%20final%20do%20Mestrado%20Pro
fissional.pdf. Acesso em: 28 fev. 2024.

VAINER, Carlos. Conceito de “atingido”: uma revisão do debate. IN ROTHMAN, F.D. (org.). **Vidas alagadas – conflitos socioambientais, licenciamento e barragens**. Viçosa: UFV, 2008.

VIEIRA, Fábio; SOUZA, Lucas. Envolvimento ambiental, caminho sustentável e a defesa da sociobiodiversidade na Reserva Extrativista do Extremo Norte do Tocantins. **Guaju**, Matinhos, v. 3, n. 1, p. 66-90, jan/jun. 2017. DOI: [10.5380/guaju.v3i1.51291](https://doi.org/10.5380/guaju.v3i1.51291). Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/51291/32926> . Acesso em: 5 mar. 2023.

YIN, Robert. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Matriz de avaliação de audiência pública

TIPO DE ANÁLISE	NATUREZAS / DIMENSÕES	VARIÁVEIS DE CONFORMIDADE	DESEMPENHO	
			#DIV/0!	#DIV/0!
	Natureza Procedimental	Indicadores de procedimentais	#DIV/0!	#DIV/0!
	Momento de realização da audiência	Realizada nas três fases do processo de licenciamento ambiental.		
		Realizada antes do parecer do órgão licenciador que analisa a (não) concessão das licenças prévia, de instauração e de instalação.		
	Agente realizador	O órgão licenciador que realizou a audiência.		
		A autoridade responsável por decidir participou da audiência.		
		O órgão licenciador promoveu ações específicas para facilitar a participação da população atingida na audiência.		
	Sujeito participante	A sociedade civil organizada e população em geral participaram da audiência.		
		As populações atingidas participaram da audiência.		
		Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas participaram da audiência.		
	Natureza Informativa antecedente	Indicadores do direito à informação prévia	#DIV/0!	#DIV/0!
Divulgação	As informações foram divulgadas com antecedência suficiente para informar.			
	Foram usados meios acessíveis para divulgar as informações: material impresso, televisão, rádio, redes sociais.			
	Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas receberam informações.			
Informações sobre o projeto, planos ou programas	Havia descrição do projeto, planos ou programas, dos impactos socioambientais, das medidas preventivas de mitigação e de compensação.			
	Havia relatórios técnicos e pareceres de organizações e órgãos públicos enviados ao licenciador.			
Informações da audiência pública	Havia descrição do tipo ou natureza da decisão ambiental que se destina.			
	Havia identificação da autoridade responsável por realizar a audiência e por prestar mais informações.			
	Havia descrição do procedimento da audiência, com as datas, horários, locais.			
Natureza Participativa	Indicadores de participação na audiência	#DIV/0!	#DIV/0!	
Agente realizador	O órgão licenciador que dirigiu os trabalhos.			
	O órgão licenciador que expôs o projeto, planos ou programas.			
	Usou linguagem clara, acessível e não técnica.			
Sujeito participante	Todos que quiseram puderam se manifestar na audiência, inclusive pessoa ou grupo em situação de vulnerabilidade.			
	A participação foi adequada às características sociais, econômicas, culturais (inclusive em idioma não oficial).			
Procedimento da audiência	Foi disponibilizado tempo suficiente de fala para os participantes.			
	Primeiro o órgão licenciador expôs o projeto, planos ou programas e, depois, os participantes apresentaram suas contribuições.			
	Os questionamentos dos participantes foram respondidos na audiência.			
	A ata da audiência e documentos escritos foram incorporados ao licenciamento ambiental.			
Natureza Informativa Decisória	Indicadores de direito à informação da decisão	#DIV/0!	#DIV/0!	
Conteúdo	A decisão tomada foi informada.			
	Os motivos e fundamentos que levaram a decisão foram informados.			
	O modo que foram levados em conta as observações e resultado da audiência foram informados.			
Divulgação	A decisão foi divulgada em tempo adequado.			
	Foram usados meios acessíveis para divulgar a decisão: material impresso, televisão, rádio, redes sociais; e meios eletrônicos.			
Destinatário	A decisão foi incluída no processo de licenciamento ambiental com acesso ao público.			
	O público que participou da audiência foi informado.			
	As populações atingidas foram informadas.			
	Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas foram informadas.			
			DESEMPENHO MÉDIO/ANO	
			DESEMPENHO FINAL	

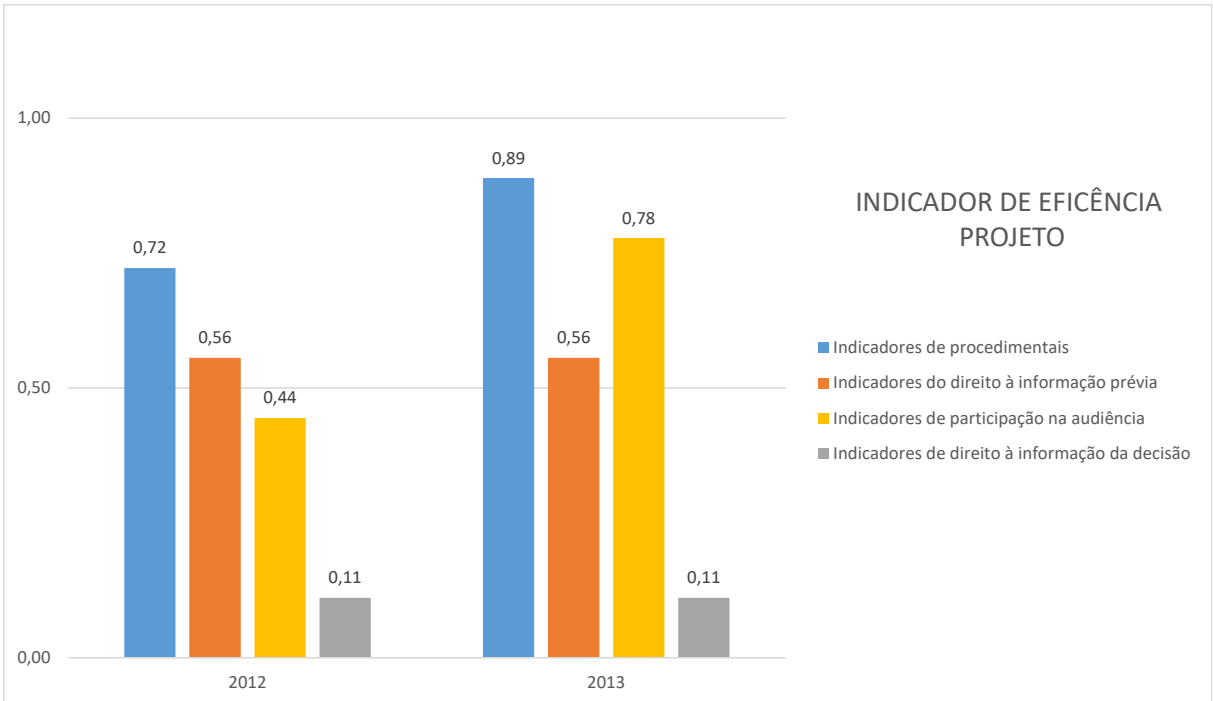
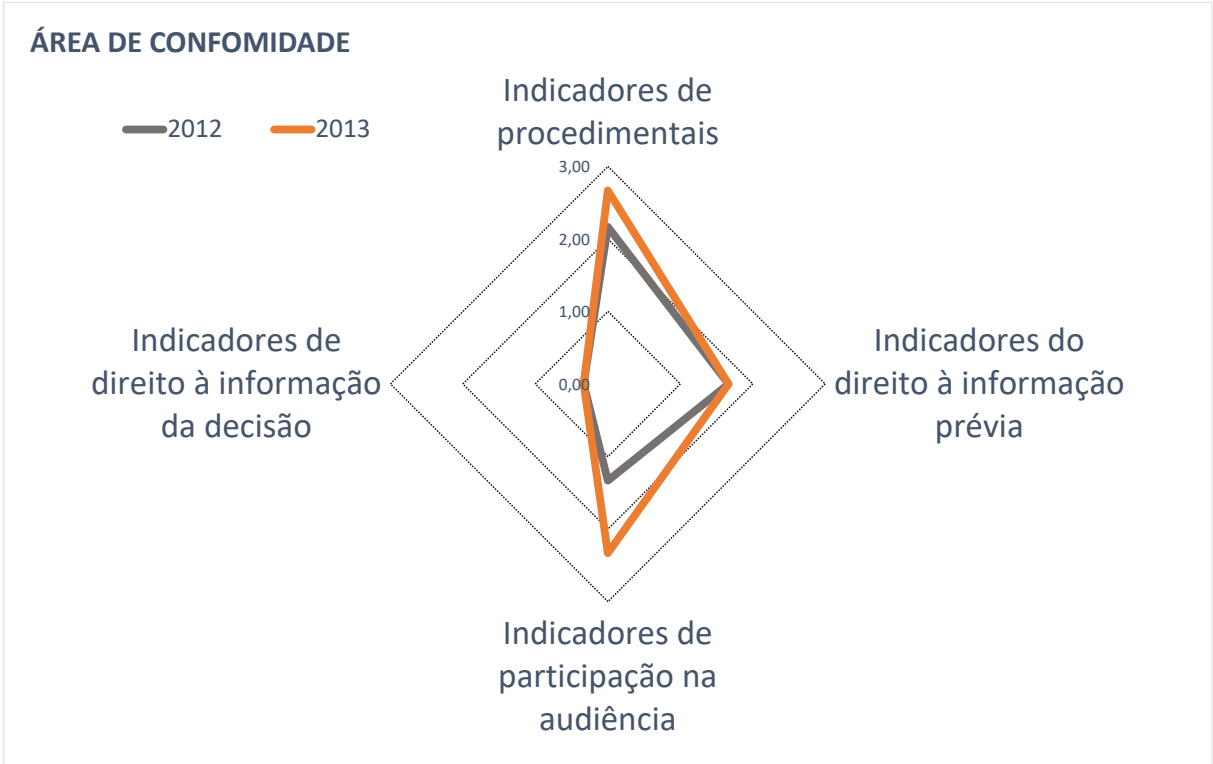
APÊNDICE B – Matriz de avaliação de consulta livre, prévia e informada

TIPO DE ANÁLISE	NATUREZAS / DIMENSÕES	VARIÁVEIS DE CONFORMIDADE	DESEMPENHO	
	Natureza processual	Indicadores processuais de consulta	#DIV/0!	#DIV/0!
	Agente realizador	O Estado realizou a consulta.		
		O órgão estatal realizador da consulta é o mesmo responsável por tomar medida objeto da consulta. Sem condução da consulta por empresas, representantes da sociedade civil e universidades.		
	Povos ou comunidades consultadas	Todos os povos indígenas e povos e comunidades tradicionais atingidos foram consultados.		
		Foi resguardado o direito de autorreconhecimento enquanto povos indígenas e tradicionais. Foi resguardado o direito de autorreconhecimento enquanto povos atingidos.		
	Procedimento	O processo de consulta teve fases informativa, deliberativa e decisória.		
		Foram realizadas reuniões internas sem a participação do Estado e reuniões com o Estado e outras pessoas.		
		Todos os membros do povo ou comunidade consultada, que quiseram, puderam participar de acordo com o protocolo de consulta.		
	Natureza formal	Indicadores formais de consulta prévia, livre e informada	#DIV/0!	#DIV/0!
	Momento de realização da consulta	A consulta foi realizada antes do Estado tomar a medida objeto da consulta.		
A consulta foi realizada na fase de planejamento.				
No processo de licenciamento ambiental, a consulta foi realizada nas três fases, antes da concessão das licenças.				
Liberdade	Os povos consultados puderam se manifestar sem mediação de terceiros.			
	Sem tentativa de acordos com lideranças ou pessoas de forma diversa da organização social e política do povo consultado. Sem interferência, coação, ameaças ou uso de segurança privada.			
Direito à informação de boa-fé	Foram prestadas informações sobre a medida que estão sendo consultado, em nível aprofundado e didático.			
	Foram prestadas informações sobre os impactos e riscos da medida, sem omissão de informações e nem respostas evasivas. Todas as perguntas, questionamentos e dúvidas foram respondidas.			
Natureza comunitária	Indicadores de conformidade comunitária	#DIV/0!	#DIV/0!	
Adequação cultural	Os povos foram consultados sobre a existência de protocolo de consulta (escrito ou oral) ou sobre seus costumes.			
	A consulta foi realizada de acordo com o protocolo de consulta ou com os costumes, na ausência do protocolo. A consulta foi realizada de acordo com a organização política e social do povo consultado.			
Plano de Consulta	O plano de consulta foi elaborado em conjunto com o povo a ser consultado e o Estado.			
	O plano de consulta foi elaborado de acordo com o protocolo de consulta ou com os costumes do povo, na ausência do protocolo. O Plano de consulta foi respeitado.			
Procedimentos para consultar	Há previsão um processo de consulta com diversas fases informativa, deliberativa e decisória.			
	Há previsão de reuniões internas sem a participação do Estado e reuniões com o Estado e outras pessoas. Há previsão de como o povo ou comunidade consultada toma decisão.			
Natureza decisória	Indicadores de consentimento	#DIV/0!	#DIV/0!	
Comunitária	Houve negociações.			
	Houve proposta de modificação da medida.			
	A decisão ou as decisões do povo ou comunidade consultada se deu ou se deram por unanimidade.			
Estatal	O Estado acolheu as modificações sugeridas pelo povo ou comunidade consultada, incorporando-as na medida.			
	O Estado respeitou as decisões do povo ou comunidade consultada. O Estado se vinculou ao resultado da consulta.			
Resultado da consulta	Foi possível chegar a um acordo.			
	O povo ou comunidade consultada ofertou consentimento. No caso de não ter chegado a um acordo, o Estado deixou de relizar a medida.			
			DESEMPENHO MÉDIO/ANO	
			DESEMPENHO FINAL	

APÊNDICE C – Aplicação da matriz de avaliação de audiência pública ao PVG

TIPO DE ANÁLISE	NATUREZAS / DIMENSÕES	VARIÁVEIS DE CONFORMIDADE	F	B
			DESEMPENHO	
			2012	2013
	Natureza Procedimental	Indicadores de procedimentais	0,72	0,89
	Momento de realização da audiência	Realizada nas três fases do processo de licenciamento ambiental.	0	0
		Realizada antes do parecer do órgão licenciador que analisa a (não) concessão das licenças ambientais.	1	1
		Realizada antes das decisões que (não) aprova o projeto, planos e programas e impõe condições.	1	1
	Agente realizador	O órgão licenciador que realizou a audiência.	1	1
		A autoridade responsável por decidir participou da audiência.	1	1
		O órgão licenciador promoveu ações específicas para facilitar a participação da população.	0	1
	Sujeito participante	A sociedade civil organizada e população em geral participaram da audiência.	1	1
		As populações atingidas participaram da audiência.	0,5	1
		Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas participaram da audiência.	1	1
	Natureza Informativa antecedente	Indicadores de direito à informação prévia	0,56	0,56
	Divulgação	As informações foram divulgadas com antecedência suficiente para informar.	1	1
		Foram usados meios acessíveis para divulgar as informações: material impresso, televisão, rádio, internet.	1	1
		Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas participaram da audiência.	1	1
	Informações sobre o projeto, planos ou programas	Havia descrição do projeto, planos ou programas, dos impactos socioambientais, das medidas de mitigação e compensação.	0	0
		Havia relatórios técnicos e pareceres de organizações e órgãos públicos enviados ao licenciador.	0	0
		Havia descrição de outras tecnologias disponíveis para serem usadas e lugares alternativos para a realização da audiência.	0	0
	Informações da audiência pública	Havia descrição do tipo ou natureza da decisão ambiental que se destina.	0	0
		Havia identificação da autoridade responsável por realizar a audiência e por prestar assistência aos participantes.	1	1
		Havia descrição do procedimento da audiência, com as datas, horários, locais.	1	1
	Natureza Participativa	Indicadores de participação na audiência	0,44	0,78
	Agente realizador	O órgão licenciador que dirigiu os trabalhos.	1	1
		O órgão licenciador que expôs o projeto, planos ou programas.	0	0
		Usou linguagem clara, acessível e não técnica.	0	1
	Sujeito participante	Todos que quiseram puderam se manifestar na audiência, inclusive pessoa ou grupo em nome de terceiros.	1	1
		A participação foi adequada às características sociais, econômicas, culturais (inclusive pessoas com deficiência).	0	1
		Foi disponibilizado tempo suficiente de fala para os participantes.	0	1
	Procedimento da audiência	Primeiro o órgão licenciador expôs o projeto, planos ou programas e, depois, os participantes fizeram perguntas e o órgão licenciador respondeu.	0,5	0,5
		Os questionamentos dos participantes foram respondidos na audiência.	0,5	0,5
		A ata da audiência e documentos escritos foram incorporados ao licenciamento ambiental.	1	1
	Natureza Informativa Decisória	Indicadores de direito à informação da decisão	0,11	0,11
	Conteúdo	A decisão tomada foi informada.	0	0
		Os motivos e fundamentos que levaram a decisão foram informados.	0	0
		O modo que foram levados em conta as observações e resultado da audiência foram informados.	0	0
	Divulgação	A decisão foi divulgada em tempo adequado.	0	0
		Foram usados meios acessíveis para divulgar a decisão: material impresso, televisão, rádio, internet.	0	0
	Destinatário	A decisão foi incluída no processo de licenciamento ambiental com acesso ao público.	1	1
		O público que participou da audiência foi informado.	0	0
		As populações atingidas foram informadas.	0	0
		Os órgãos públicos de defesa do meio ambiente e das populações vulneráveis atingidas participaram da audiência.	0	0
	DESEMPENHO MÉDIO/ANO			
	DESEMPENHO FINAL			

AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE CONFORMIDADE	2012	2013
	0,72	0,89
	0,56	0,56
	0,44	0,78
	0,11	0,11
DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO	0,46	0,58



APÊNDICE D – Aplicação da matriz de avaliação de consulta livre, prévia e informada à consulta do povo Juruna da TI Paquicamba sobre o PVG

TIPO DE ANÁLISE	NATUREZAS / DIMENSÕES	VARIÁVEIS DE CONFORMIDADE	DESEMPENHO	
			2018	
	Natureza processual	Indicadores processuais de consulta	0,33	#DIV/0!
	Agente realizador	O Estado realizou a consulta.	1	
		O órgão estatal realizador da consulta é o mesmo responsável por tomar medida objeto	0	
		Sem condução da consulta por empresas, representantes da sociedade civil e universidade	1	
	Povos ou comunidades consultadas	Todos os povos indígenas e povos e comunidades tradicionais atingidos foram consultados	0	
		Foi resguardado o direito de autorreconhecimento enquanto povos indígenas e tradicionais	0	
		Foi resguardado o direito de autorreconhecimento enquanto povos atingidos.	0	
	Procedimento	O processo de consulta teve fases informativa, deliberativa e decisória.	0	
		Foram realizadas reuniões internas sem a participação do Estado e reuniões com o Estado	0	
		Todos os membros do povo ou comunidade consultada, que quiseram, puderem participar	1	
	Natureza formal	Indicadores formais de consulta prévia, livre e informada	0,28	#DIV/0!
	Momento de realização da consulta	A consulta foi realizada antes do Estado tomar a medida objeto da consulta.	0	
		A consulta foi realizada na fase de planejamento.	0	
		No processo de licenciamento ambiental, a consulta foi realizada nas três fases, antes do	0	
	Liberdade	Os povos consultados puderam se manifestar sem mediação de terceiros.	1	
		Sem tentativa de acordos com lideranças ou pessoas de forma diversa da organização social	1	
	Direito à informação de boa-fé	Sem interferência, coação, ameaças ou uso de segurança privada.	0	
		Foram prestadas informações sobre a medida que estão sendo consultado, em nível apropriado	0	
		Foram prestadas informações sobre os impactos e riscos da medida, sem omissão de informações	0	
			Todas as perguntas, questionamentos e dúvidas foram respondidas.	0,5
	Natureza comunitária	Indicadores de conformidade comunitária	0,61	#DIV/0!
	Adequação cultural	Os povos foram consultados sobre a existência de protocolo de consulta (escrito ou oral)	1	
		A consulta foi realizada de acordo com o protocolo de consulta ou com os costumes, na	0	
		A consulta foi realizada de acordo com a organização política e social do povo consultado	0,5	
	Plano de Consulta	O plano de consulta foi elaborado em conjunto com o povo a ser consultado e o Estado.	0	
		O plano de consulta foi elaborado de acordo com o protocolo de consulta ou com os costumes	1	
		O Plano de consulta foi respeitado.	0	
	Procedimentos para consultar	Há previsão um processo de consulta com diversas fases informativa, deliberativa e decisória	1	
		Há previsão de reuniões internas sem a participação do Estado e reuniões com o Estado	1	
			Há previsão de como o povo ou comunidade consultada toma decisão.	1
	Natureza decisória	Indicadores de consentimento	0,44	#DIV/0!
	Comunitária	Houve negociações.	0	
		Houve proposta de modificação da medida.	0	
		A decisão ou as decisões do povo ou comunidade consultada se deu ou se deram por unanimidade	1	
	Estatal	O Estado acolheu as modificações sugeridas pelo povo ou comunidade consultada, incorporando	0	
		O Estado respeitou as decisões do povo ou comunidade consultada.	0,5	
		O Estado se vinculou ao resultado da consulta.	0,5	
	Resultado da consulta	Foi possível chegar a um acordo.	0,5	
		O povo ou comunidade consultada ofertou consentimento.	1	
		No caso de não ter chegado a um acordo, o Estado deixou de realizar a medida.	0,5	
			DESEMPENHO MÉDIO/ANO	
			DESEMPENHO FINAL	

AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE CONFORMIDADE	2018	
	0,33	#DIV/0!
	0,28	#DIV/0!
	0,61	#DIV/0!
	0,44	#DIV/0!
DESEMPENHO MÉDIO NO ANO DE AFERIÇÃO	0,42	#DIV/0!

