



**ROBERTO SUSSUCA**

LAMA, INSTALAÇÃO (OBJETOS, TERRA), 2019. DETALHE.

# PROTOCOLO DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA EM UM TERRITÓRIO DE DESASTRES

LEONARDO CUSTÓDIO DA SILVA JÚNIOR\*

VANESSA LEMGRUBER\*\*

**RESUMO** Diante do contexto de desastres observado no estado de Minas Gerais, propõe-se um estudo sobre o Protocolo Comunitário das Apanhadoras e dos Apanhadores de Flores Sempre-Vivas de Lavras, Pé de Serra e Macacos. Buscou-se demonstrar a possibilidade de ampliação do espaço retórico dos povos e das comunidades tradicionais em conflitos socioambientais por meio do exercício do direito à consulta prévia, livre e informada. O trabalho inscreve-se no marco da antropologia jurídica, tendo sido mobilizada a compreensão de sensibilidade jurídica e hermenêutica diatópica, conforme formuladas por Geertz, Santos e Segato.

**PALAVRAS-CHAVE** consulta prévia, livre e informada; sensibilidade jurídica; conflito socioambiental.

## THE COMMUNITY PROTOCOL OF FREE, PRIOR AND INFORMED CONSULTATION IN A DISASTER TERRITORY

**ABSTRACT** Faced with a context of disasters observed in the state of Minas Gerais, in Brazil, a study is proposing the Community Protocol of the Sempre-Vivas Flower Gatherers from Lavras, Pé de Serra and Macacos. The objective will be to demonstrate the possibility of expanding the rhetorical space of traditional peoples and communities in socio-environmental conflicts through the exercise of right to free, prior and informed consultation. This research is part of the framework of legal anthropology. For its elaboration it was used the concepts of legal sensibility and diatopic hermeneutics, as formulated by Geertz, Santos and Segato.

**KEYWORDS** free, prior and informed consultation; legal sensibility; socio-environmental conflicts.

\* Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

\*\* Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC).

## 1. Introdução

Paracatu de Baixo é um dos muitos povoados do município de Mariana, em Minas Gerais. Foi construído próximo do distrito de Monsenhor Horta e é atravessado pelo rio Gualaxo do Norte. As casas estão dispostas ao longo da estrada principal, que serpenteia e passa por vendas, pontos de ônibus e córregos menores que cruzam o vale. Miniatura de cidade mineira, lá está a igreja centenária de Santo Antônio, tendo sido erguida a seu lado a escola municipal, a quadra coberta e o campo de futebol. Naquele centrinho também estão algumas vendas nas quais acontece de vez em quando um baile sertanejo.

Ao redor da área mais adensada estão os sítios. Terrenos maiores, com plantações e criação de gado de leite. Planta-se milho para silagem, algumas hortas e cana-de-açúcar para alimentar as vacas. Estes sítios maiores dispõem de trabalho para lavradores diaristas, vaqueiros e pedreiros. Também existem oportunidades nos arredores, nos bairros vizinhos: em hortas e retiros ou na construção civil.

O bairro é bem festejado. Festa de Santo Antônio, o padroeiro, Festa do Menino Jesus, Folia de Reis, banda de música. Além de grupo de teatro, time de futebol e outras festinhas típicas: aniversários, rezas, casamentos, missas e novena de Natal.

Mas tudo isso acabou em 5 de novembro de 2015, quando o lugar foi varrido do mapa pelo rompimento da barragem de Fundão<sup>1</sup> e o mar de lama tóxica conspurcou o Gualaxo, arrastou pontes e estradas, desceu carregando gado, casa e poste, e só restou a *roupa do corpo*.

<sup>1</sup> Esta barragem pertence à Mineradora Samarco S.A., cujas duas maiores acionistas são a BHP Billiton do Brasil Ltda., empresa de origem australiana, e a Vale S.A.

## 2. Territórios e desastres

Este relato foi compartilhado com um dos coautores quando da elaboração do seu Trabalho de Conclusão do Curso de Direito (SILVA JÚNIOR, 2018), em que analisou

o dano ao projeto de vida nesta comunidade. O cenário é representativo do contexto de conflitos socioambientais observado no estado de Minas Gerais.

Neste território de desastres, os eventos catastróficos quase sempre são precedidos à ocorrência de conflitos socioambientais.

Somente no ano de 2019, a Comissão Pastoral da Terra (2020) contabilizou em seu Relatório Anual sobre Conflitos no Campo um total de 162 ocorrências, que reúnem 128 conflitos por água, dois em ocupações rurais e 32 conflitos por terra. Com isso, foram atingidas cerca de 10.730 (dez mil e setecentas e trinta) famílias, sendo 8.352 (oito mil e trezentas e cinquenta e duas) que lutaram pela água, 2.306 (duas mil e trezentas e seis) pela terra, e 72 (setenta e duas) que resistiram em ocupações rurais. Deste dado, depreende-se que os enfrentamentos pela água são representativos de uma maioria substancial.

Os estudos levados a cabo por pesquisadores e pesquisadoras da Pastoral da Terra concluem que a mineração figura como atividade motor dos enfrentamentos no campo.

No caso de Minas Gerais, os 128 conflitos foram registrados da seguinte forma: 71,8% (92) por “Uso e preservação; 24,2% (31) na categoria “Barragens e açudes” e apenas 3,9% (5) “Apropriação particular”. A categoria causadora da ação em 91,4% (117) dos conflitos foram mineradoras nacionais ou internacionais, tanto relacionados à tragédia de Brumadinho, como ao trágico rompimento da barragem do Fundão, localizada no Distrito de Bento Rodrigues, município de Mariana, ocorrido em 2015 (COSME, 2020, p. 136).

A entidade também destaca as categorias de pessoas envolvidas nos conflitos conforme seu território, o que desvela uma maioria de camponeses, ribeirinhos e povos tradicionais. “Na categoria que sofreu a ação, estão os ribeirinhos em primeiro lugar, com 36,7% (47 conflitos), seguidos pelos pequenos proprietários, com 25% (32), e os quilombolas, com 13,2% (17). Juntas essas três categorias totalizam, praticamente, 75% de todos os conflitos em Minas Gerais” (COSME, 2020, p. 140).

Verifica-se que os conflitos socioambientais no estado de Minas Gerais estão diretamente relacionados ao choque de interesses entre as indústrias extrativas (mineradoras, indústria da celulose e carvoarias), os setores de infraestrutura (como usinas hidrelétricas e rodovias) e os modos de vida dos povos e das comunidades tradicionais que habitam as áreas preferenciais para a instalação destes empreendimentos.

2 Numa breve síntese, em 22 de dezembro de 1989 a ONU aprovou a Resolução 44/236, que determinou a década de 1990 como Decênio Internacional sobre a Redução de Desastres Naturais (DIRDN) 1990-1999 (ONU, 1989?); em 1994 ocorreu a 11ª Conferência Mundial sobre Desastres, que resultou na publicação da Estratégia e do Plano de Ação de Yokohama (ONU, 1994); em 3 de fevereiro de 2000, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 54/219, por meio da qual a DIRDN foi estendida para a primeira década do século XXI (ONU, 2000); o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 criou a Plataforma Global para a Redução do Risco de Desastres (PGRD), fórum permanente para impulsionar a adoção de medidas de prevenção, resposta e reconstrução em caso de desastre (ONU, 2005). A última grande conferência da ONU sobre o tema ocorreu em 2015, da qual surgiu o Marco Sendai, tratado em detalhe neste trabalho (ONU, 2016).

3 Importante destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 previa a competência da União para o tratamento das calamidades públicas no Art. 21, Inciso XVIII, com a seguinte redação: “XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (BRASIL, 1988).

A proliferação de conflitos socioambientais por terra, água e trabalho digno compõe um quadro maior de acontecimentos trágicos e coletivos, que impactam os territórios de vida das populações mais vulneráveis economicamente, os quais são nomeados pelo termo *desastres*. Na lição de Norma Valencio: “os processos socioambientais que engendram, simultaneamente, a precariedade das condições de vida, da proteção social oferecida e da territorialização dos grupos sociais empobrecidos favorece a ocorrência de desastres” (VALENCIO, 2014, p. 3640).

Na esfera normativa, o conceito de desastre está associado à ideia de *natural hazard*. Esta elaboração parte da evolução dos debates em fóruns internacionais, conduzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).<sup>2</sup> O ordenamento jurídico brasileiro acompanhou os processos conduzidos pela ONU, o que se reflete na adoção de uma Política Nacional de Defesa Civil (PNDC),<sup>3</sup> instituída pelo Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988. Tal legislação sofreu duas modificações mais contemporâneas de relevância. Foi modificada e atualizada pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que estabeleceu o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Com o Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que organiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres, o conceito de desastre recebeu sua formulação mais acabada, prevista no art. 2, VII: “desastre – resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 2020). Como dito, este conceito está alinhado com as práticas instituídas pela ONU e aproxima-se mesmo da compreensão consolidada no *Marco Sendai 2015-2030*.

Contudo, Norma Valencio (2010) pontua que o discurso institucional subjacente às normas de defesa civil brasileira estrutura-se a partir de relações hierárquicas entre os agentes políticos da defesa civil e a população. Assim, destitui os *saberes do lugar* e cria a demanda por tutela externa dos territórios. A autora indica que estas normas estão, ainda, impregnadas de uma visão iluminista e tecnicista, gerando um tratamento que desconsidera as vulnerabilidades socioespaciais dos territórios atingidos.

Em relação às vulnerabilidades pré-existentes, Henri Acselrad (2018) chama a atenção para as escolhas de alocação de equipamentos perigosos e portadores de risco,

como as barragens de rejeitos minerários, e atenta para o fato de que a sua localização não está alheia ao perfil sociodemográfico da região em que se localizam, destacando a tendência para ocuparem áreas de maioria populacional negra. Santos e Milanez (2018) demonstram a ocorrência de subdimensionamentos dos impactos e do número de atingidos quando da produção do EIA-RIMA utilizado no licenciamento ambiental da barragem de rejeitos do Fundão, em Mariana.

Outrossim, Andreia Zhouri *et al* (2018) qualificam os desastres como *sociotécnicos*, cujo sentido enfatiza “um processo deflagrado para além de uma avaria ou erro meramente técnico, remetendo-nos, assim, às falhas da governança ambiental, produtoras de novos padrões de vulnerabilidade que expuseram, de fato, a população ao risco” (ZHOURI *et al*, 2018, p. 41).

Estas evidências empíricas vão ao encontro de uma compreensão humanitária sobre os desastres sistematizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>4</sup> e que resultou na Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas (ABDH) (FGV, 2019).

Desta forma, do conceito de desastre, elaborado a partir da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres e tido por “séria perturbação da ordem social causada pela interação entre um evento perigoso e condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade de reação das pessoas e comunidades atingidas por esses eventos” (ONU, 2016, p. 13), foram integrados os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), endossados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em sua Resolução 17/4, de 16 de junho de 2011 (ONU, 2011).

Com isso, as consequências de um desastre dependem da consideração sobre as vulnerabilidades pré-existentes e a capacidade da população de reagir ao evento perigoso e ao grau de exposição ao risco. Por conseguinte, uma resposta pautada por uma ADBH requer a observação de princípios (FGV, 2019, p. 9), dos quais se destaca o da participação e consulta às pessoas atingidas.

Diante deste cenário, o protocolo de consulta prévia, livre e informada vem somar-se às estratégias de resistência dos povos e comunidades tradicionais, tendo sido sua elaboração intensificada a partir do desastre da Samarco em Mariana. Exemplo disso foi a publicação do protocolo Krenak e dos protocolos comunitários das Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre-Vivas de Vargem do Inhaí, Mata dos

Crioulos, Raiz e Braúnas e das Comunidades Apanhadoras de Flores Sempre-Vivas de Macacos, Pé de Serra e Lavras (GLASS, 2019).

Tomando em conta este quadro, propõe-se uma análise de um protocolo de consulta prévia a partir de um conflito socioambiental, em sua dimensão de estratégia política de reação comunitária. Para tanto, será mobilizada a *sociologia das ausências*, que, conforme Boaventura de Sousa Santos, objetiva “demonstrar que o que não existe é, na verdade, activamente produzido como não existente, isto é, como uma alternativa não credível ao que existe” (SANTOS, 2010, p. 102).

4 A FGV atua no Caso Rio Doce na condição de Expert do Ministério Público Federal no diagnóstico socioeconômico dos danos. Sua nomeação foi possível mediante a assinatura pelas Instituições de Justiça e as empresas Samarco Mineração S/A e suas acionistas BHP Billiton Brasil Ltda e Vale S/A de um Termo de Ajustamento de Conduta, o TAC-GOV (BRASIL, 2018), o qual organizou a governança da reparação naquela ocorrência.

Lado outro, considerando sua dimensão intercultural e a sua interface com os direitos humanos, o protocolo será tomado como instrumento que interpela e aponta os sentidos da luta, circunscrita, por sua vez, na *sociologia das emergências*. A intenção deste viés de reflexão é o de formar conhecimento a partir das capacidades reais do aqui e do agora, de modo a desvelar condições para a realização das emancipações sociais (SANTOS, 2010).

Das ausências às emergências surge o trabalho de tradução intercultural, tomado enquanto “procedimento que permite criar inteligibilidade recíproca entre as experiências do mundo, tanto as disponíveis quanto as possíveis, reveladas pela sociologia das ausências e a sociologia das emergências” (SANTOS, 2010, p. 123).

### 3. O Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada

O Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (DCPLI) retira sua força vinculante da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (BRASIL, 2019), que foi adotada internacionalmente a partir de 27 de junho de 1989.

Cabe ressaltar que a sua publicação está localizada num momento histórico de avanço da agenda dos movimentos ecológicos e socioambientais. Também data da mesma época a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), que resultou na publicação da *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima* (BRASIL, 1998b) e da *Agenda 21* (BRASIL, 2004?). O cerne da primeira diz respeito à adoção de políticas internas pelos países



a fim de reduzir a emissão dos gases do efeito estufa. Já a segunda tem como escopo o desenvolvimento sustentável e as ações preservacionistas da biodiversidade e dos ecossistemas.

Além disso, a Eco 92 criou condições para a assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica (BRASIL, 1998a), a qual está estruturada sobre três bases principais – a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos – e se refere à biodiversidade em três níveis: ecossistemas, espécies e recursos genéticos. Estas declarações determinam ações técnicas, de mitigação e compensação, descoladas das questões sociais estruturais e originárias da degradação ambiental.

É necessário ter em vista a perspectiva de Zhouri e Laschefski (2010) quanto à noção de desenvolvimento sustentável inicialmente formulada pelos povos da floresta, que foi substituída por um paradigma da adequação ambiental e social. Nesse marco, os territórios e as políticas ambientais são distorcidos e manipulados, *ou adequados*, para responder aos interesses de indústrias extrativas e de um desenvolvimento econômico liberal e capitalista, em detrimento do modo de vida dos habitantes dos territórios.

Assim, o DCPLI está situado no campo e no tempo de disputa sobre o sentido dos direitos ligados ao meio ambiente e às concepções de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, refletindo na norma produzida pelas instâncias decisórias as disputas referentes à questão ambiental.

### 3.1. Sobre os sujeitos na consulta ou quem se deve consultar

A Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi aprovada pelo Parlamento do Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, tendo sido promulgada em 19 de abril de 2004 através do Decreto nº 5.051.<sup>5</sup>

Já no seu primeiro artigo, a convenção define os sujeitos da consulta prévia, tendo sido utilizada a expressão *povos tribais em países independentes*. Cabe ressaltar que a mobilização desta nomenclatura causou muitos debates à época da sua elaboração, afinal, os países componentes da OIT temiam que o direito à consulta ou ao consentimento pudesse ser entendido como legitimador de movimentos separatistas no interior dos Estados signatários, levando, por consequência, a uma baixa adesão das nações (SILVA, 2017).



Sendo assim, seu conteúdo normativo traz elementos que visam assegurar aos países signatários a autonomia dos Estados Nacionais, conferindo a elas a manutenção do poder de identificar os povos tribais de seu território, conforme a legislação própria.

O artigo 1º, inciso 1, da Convenção estabelece os sujeitos da consulta. Suas alíneas refletem os debates quando da elaboração da convenção (SILVA, 2017, p. 127), tendo contemplado os povos e as comunidades tribais e indígenas:

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 (BRASIL, 2019).

O critério da autodeterminação consta no artigo 1º, inciso 2, que estabelece o seguinte: “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”.

Por fim, é feita uma ressalva para contemplar os Estados signatários, resguardando a soberania dos Estados no artigo 1º, inciso 3: “a utilização do termo “povos” na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional”.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) reconhece em seu artigo 231 a autodeterminação dos povos indígenas sobre suas terras, e prevê a titulação das terras aos quilombolas no artigo 68 dos Atos das Disposições Transitórias.

De forma específica, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007), estabelece no artigo 3º, inciso I, a abrangência do conceito de povos e comunidades tradicionais, da seguinte forma:

<sup>5</sup> Posteriormente, o governo eleito em 2018 publicou uma consolidação das convenções da OIT adotadas pelo Estado Brasileiro na forma do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.

[...] 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.

Com isso, está claro que no Brasil há o direito de consulta a todos os povos e comunidades tradicionais e indígenas que se reconhecem enquanto herdeiros e herdeiras de uma ancestralidade intimamente conectada com o território, a religiosidade e o modo de vida transmitido pela tradição, inclusive e especialmente, a oral.

### 3.2. A anterioridade da consulta

Quanto ao direito à consulta prévia, vem estabelecido propriamente no artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT, ocasião na qual prevê o dever de consulta aos povos quando da elaboração de políticas e ações de governo que afetem seus territórios, modos de vida ou sua cultura.

Muito embora o direito de consulta já represente um avanço, a Convenção estabelece a observância da anterioridade por este procedimento. Ou seja, a consulta deverá ser feita todas as vezes em que medidas legislativas ou administrativas afetem seus territórios.

#### 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 (BRASIL, 2019).

No âmbito da Constituição da República de 1988, o art. 225, inciso IV prevê que deverá ser dada ampla publicidade quando da “instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”. Fiorillo (2013) defende que a participação social nas ações que impactam o meio ambiente “constitui um dos elementos do Estado Social de Direito [...] porquanto todos os direitos sociais são a estrutura essencial de uma saudável qualidade de vida, que como sabemos, é um dos pontos cardeais da tutela ambiental” (FIORILLO, 2013, p. 127).

6 Neste trecho da Resolução nº 9/1987 do CONAMA, o termo RIMA faz referência ao Relatório de Impacto Ambiental e ao Estudo de Impacto Ambiental, que são elaborados na fase de licença prévia, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental. Sua previsão está expressa na Lei nº 6.983/1981 e as suas hipóteses de cabimento estão na Resolução nº 1/1986 do CONAMA.

7 O licenciamento ambiental é definido como “complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão da licença ambiental” (FIORILLO, 2013, p. 237). O procedimento está regulado pela Lei Complementar nº 104, de 2011.

Desta forma, é possível concluir que a Constituição de 1988 não carrega uma previsão clara acerca da temporalidade em que deverá ser feita a consulta aos povos atingidos.

Na legislação infralegal, a ideia de participação é resumida à previsão de uma audiência pública, nos termos da Resolução n° 1, de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BRASIL, 1986). De acordo com o art. 1° da Resolução do CONAMA n° 9, de 1987 (BRASIL, 1987), a audiência pública “tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”.<sup>6</sup>

Portanto, conclui-se que a audiência ocorrerá quando a decisão política sobre a intervenção ao território já tiver sido tomada. Por conta disso, esta previsão não pode ser confundida com o direito à consulta prévia, haja vista que a temporalidade prevista na Convenção n° 169 da OIT resguarda sua ocorrência antes de qualquer *medida legislativa*.

Não obstante, alguns setores do poder judiciário vêm permitindo a flexibilização da consulta prévia e sua realização no âmbito do licenciamento ambiental.<sup>7</sup> Exemplo disso consta no acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região que julgou improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público Federal, na Apelação Cível n° 2006.39.03.000711-8/PA (BRASIL, 2011), a fim de que o Parlamento do Brasil procedesse à consulta prévia, livre e informada antes da autorização legislativa para a instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, pelo Decreto Legislativo n° 788, de 2005 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

### 3.3. Apontamentos sobre a consulta livre e informada

A Convenção prevê também que o Estado signatário deverá garantir liberdade para que os povos se organizem, criando suas instituições, por meio das quais será feita a consulta.

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 (BRASIL, 2019).

Ainda, atrai para a consulta os deveres da boa fé, determinando sua condição de ser válida apenas quando informadas todas as exigências em que ocorrerá a intervenção ao território.

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 (BRASIL, 2019).

Desta forma, o DCPLI encontra-se em franca disputa. Ao mesmo tempo em que o ordenamento constitucional prevê a proteção à autonomia sobre os territórios, reconhece a identidade e os direitos dos povos e comunidades indígenas e tradicionais, a jurisprudência tem resistido ao reconhecimento deste direito em sua forma estabelecida pela Convenção n° 169 da OIT.

### *3.4. A norma que vem de baixo: os protocolos comunitários*

Perante este quadro, o DCPLI vem sendo realizado por meio da construção de normas próprias, elaboradas por povos e comunidades em seus territórios. De acordo com o documento Wajãpi,<sup>8</sup> os protocolos de consulta prévia são:

[...] uma proposta para formalizar perante o Estado a diversidade de procedimentos adequados de dialogar com cada povo indígena quando se pretende honestamente que ele participe de processos de tomada de decisões que podem afetar suas vidas, direitos ou territórios (WAJÃPI, 2019, p. 178).

Liana Silva (2017) destaca que os protocolos constituem expressão da juridicidade destes povos, apontando serem fruto do diálogo intercultural. Os protocolos pretendem, assim, plasmar a aspiração universalista que nasce no direito internacional com uma normatividade elaborada a partir das comunidades indígenas e tradicionais.

## *4. O protocolo comunitário no contexto de um conflito sociambiental*

A Cadeia do Espinhaço constitui-se de um conjunto de serras e montanhas localizadas na área de transição entre os biomas da Caatinga, da Mata Atlântica e do Cerrado. Estende-se por 1.000 km, da região central de Minas Gerais à Chapada Diamantina,

na Bahia. O terreno é caracterizado por uma topografia de altitude, com solo ácido e pedregoso.

O Espinhaço Meridional surge como um grande divisor de biomas, comportando um mosaico fito fisionômico e florístico (GONTIJO, 2008). Essa porção da cadeia que atravessa o centro-norte de Minas Gerais é composta por vegetação formada da convergência de biomas e denominada campo rupestre. Segundo Vasconcelos (2011), os campos rupestres são caracterizados por incidir nas áreas rochosas de altitude superior a 900 m e serem formados por espécies herbáceo-arbustivas.

Nestas áreas são endêmicas diversas espécies com alta tolerância ao solo seco e ácido que são aproveitadas economicamente como “sempre-vivas”, que são definidas como “partes de plantas, geralmente escapos florais e inflorescências, que conservam a aparência de estruturas vivas mesmo depois de destacadas e secas e que são comercializadas e exportadas para decoração de interiores” (GIULIETTI *et al.*, 1996, p. 330).

identifica-se cinco famílias principais de monocotiledôneas aproveitáveis economicamente, quais sejam: *Ericaulaceae*, *Poaceae*, *Xyridaceae*, *Cyperaceae* e *Rapateceae*, que apresentam: “inflorescências mais ramificadas e laxas, tais plantas podem ser caracterizadas pela presença de folhas em rosetas basais, do centro da qual partem um ou mais escapos, portando inflorescências geralmente densas e envolvidas por brácteas bem desenvolvidas e vistosas” (GIULIETTI *et al.*, 1996, p. 331). O período de coleta das flores acontece no primeiro semestre, quando ocorre a floração da maioria das espécies e antes do desenvolvimento dos frutos (GIULIETTI *et al.*, 1996).

De acordo com Monteiro (2011), a população que habita a região sobe sazonalmente as montanhas do Espinhaço para promover a *apanha*, formulação tradicional para o ato de coleta. Durante este período costumam *arranchar*, ou seja, dormir em *ranchos*, sob as lapas, formações rochosas e cavernas da região. A geógrafa descreve a convivência entre diversos agroambientes, identificando o *pé-da-serra*, onde no restante do ano desenvolvem a agricultura para consumo familiar: “Foram desenvolvidas estratégias de vida e saberes complexos, permeados por significações e compreensões contextualizadas pelos lugares onde se encontram *saberes geográficos* (CLAVAL, 2009), transmitidos e reinventados ao longo de muitas gerações” (MONTEIRO, 2011, p. 160).

A autora supracitada explica que a política de zoneamento em Minas Gerais foi forjada no consenso entre os atores econômicos e as estatais que resultou numa política

8 O protocolo Wajãpi foi publicado em 2014. Junto com o protocolo Mundukuru foi um dos primeiros a ser elaborado.

de financiamento para o estabelecimento das Unidades de Conservação (UC) oriundas das compensações ambientais pagas pelas indústrias extrativas ao estabelecer empreendimentos nas suas proximidades.

Conforme a referida literatura, a partir de 2007 os conflitos na região ganharam repercussão, sendo o Parque Nacional das Sempre-Vivas o principal questionado por afetar as comunidades apanhadoras dos municípios de Olhos d'Água, Bocaiúva, Buenópolis e Diamantina.

#### *4.1. O conflito socioambiental de instalação do Parque Nacional das Sempre-Vivas*

Em 17 de junho de 2005, a pedido do governo brasileiro e do estado de Minas Gerais, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) reconheceu a Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço (RBSE).<sup>9</sup> Conforme lecionam Scalco e Gontijo: “a principal justificativa para a criação da RBSE é a gestão integrada do território, com o objetivo de avançar nos programas de conservação da natureza, aliados ao desenvolvimento sustentável das comunidades locais, em uma área tão especial, do ponto de vista ecológico e sociocultural” (SCALCO; GONTIJO, 2017, p. 252).

Com isso, a área tornou-se preferencial para a criação de Unidades de Conservação (UC). No entanto, naquela altura, algumas das UC já haviam sido formalmente criadas, como o Parque Nacional das Sempre-Vivas, pelo Decreto de 13 de Dezembro de 2002 (BRASIL, 2002).

Estão estabelecidas as seguintes UC no Espinhaço Meridional: Estaduais: Parque Estadual da Serra do Cabral, do Biribiri, do Rio Preto, do Pico do Itambé, da Serra Negra, Estação Ecológica Mata dos Ausentes, Área de Proteção Ambiental Água das Vertentes; sob a gestão da Prefeitura Municipal de Felício dos Santos: Área de Proteção Ambiental Felício dos Santos; sob a gestão da Prefeitura Municipal de Couto de Magalhães de Minas: Área de Proteção Ambiental Rio Manso; e finalmente, sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO):<sup>10</sup> o Parque Nacional das Sempre-Vivas. Em 2010, por meio da Portaria n° 444, de 26 de novembro, todas estas Unidades de Conservação foram reunidas sob o Conselho Consultivo do Mosaico do Espinhaço, com a atribuição de promover uma gestão integrada, sobretudo dos corredores ecológicos.

9 O ordenamento jurídico valida os atos de criação de reservas da biosfera pela UNESCO por meio do art. 41, § 5º, da Lei nº 9.985 (BRASIL, 2000) e prevê: “Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações. [...] § 5º A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental ‘O Homem e a Biosfera – MAB’, estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro”.

10 Cabe lembrar que o Parque Nacional Sempre-Vivas foi criado e gerido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) até 2007, quando foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), que passou a exercer a gestão das UC brasileiras.

A pressão política para a demarcação destes parques e para o reconhecimento internacional da reserva de biosfera da região veio de organizações da sociedade civil urbanas, tendo sido consolidado por meio do projeto “Espinhaço Sempre Vivo: Diagnóstico do Status do Conhecimento da Biodiversidade e de sua Conservação na Cadeia do Espinhaço”, desenvolvido pelo Instituto Biotrópicos, a Fundação Biodiversitas e a Conservação Internacional (CI-Brasil), em 2005-2007.

No documento, publicado no sítio eletrônico da Fundação Biodiversitas, é possível observar que a metodologia de seleção das áreas preferenciais para a instalação das UC foi desenvolvida sem qualquer participação dos povos que vivem naquele espaço, tendo sido produzida a partir de uma lógica preservacionista:

Através de uma oficina participativa, os especialistas definiram a relação entre os custos e oportunidades de conservação na Serra do Espinhaço. Foram também atribuídos pesos à cada variável em relação ao custo total. Utilizou-se a Avaliação por Critério Múltiplo, de modo que cada variável foi comparada com as demais. Como ferramenta de apoio à decisão, para a seleção das áreas prioritárias, utilizou-se o software MARXAN (Marine Reserve Design using Spatially Explicit Annealing), que gerou a seleção de áreas reservas a partir de um grande número de áreas potenciais (BIODIVERSITAS, 2007?)

Num trabalho etnográfico em que abordou o conflito de instalação do Parque Nacional Sempre-Vivas a geógrafa Fernanda Testa Monteiro (2011) situa o movimento de instalação destas UC a partir de uma ideologia preservacionista que toma a natureza como um bem a ser preservado.

O espaço/Mosaico foi concebido pelos atores hegemônicos, idealizado a partir de suas concepções e interesses, tendo o aparato ambiental do Estado como legitimador/facilitador, em descompasso com o espaço vivido das comunidades rurais que ali vivem, não reconhecidas enquanto sujeitos (MONTEIRO, 2011, p. 153).

Apesar do decreto de criação do Parque Nacional Sempre-Vivas ter sido publicado em 2002, foi a partir de 2004 que o Estado conseguiu organizar-se por meio do IBAMA para a instalação de infraestrutura. Inicialmente, registra Monteiro (2011), as ações limitaram-se pelas dificuldades financeiras e estruturais, tendo sido focadas na fiscalização e na instalação da base de operações da equipe no interior do Parque, para o que foi escolhido o Campo de São Domingos, local utilizado pela comunidade tradicional de Macacos, município de Diamantina para a *apanha* de flores.



Além da vedação de acesso a este campo, as autoridades gestoras do parque proibiram a atividade de coleta de flores, com fundamento na Portaria nº 83/2006 e na Instrução Normativa nº 112/2006, que proibiram a coleta e a exportação de algumas espécies de sempre-vivas declaradas sob ameaça de extinção (MONTEIRO, 2011, p. 153).

Magalhães, Rocha e Jota (2016), em trabalho etnográfico realizado junto à Comunidade Quilombola de Braúnas, no município de Diamantina, destacam outras proibições impostas pelas autoridades gestoras do Parque Nacional Sempre-Vivas:

As comunidades que ocupam tradicionalmente a localidade do Parque Nacional Sempre-Vivas utilizavam a área como território de uso comum, para atividades como a solta de gado, pesca, retiravam a madeira e folhas de palmeiras como matéria prima para a construção de moradias, bem como apanhavam as flores sempre-vivas, principal meio de obtenção monetária destas comunidades (MAGALHÃES; ROCHA; JOTA, 2016, p. 185).

Diante do agravamento do conflito, em 2010, foi criada a Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (CODECEX), organização formada por atingidos, com apoio de técnicos, professores e pesquisadores das Universidades Federal de Minas Gerais (UFMG) e dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). A principal linha de atuação desta entidade tem sido reivindicar a conversão do Parque Nacional em Reserva de Desenvolvimento Sustentável, acionando mecanismos do direito oficial como ferramentas para as comunidades tradicionais apanhadoras de sempre-vivas.

Uma das estratégias de resistência foi a realização de um festival anual de comunidades apanhadoras, que teve sua primeira edição em 2018, na cidade de Diamantina. Nesta oportunidade foi publicada sua *Carta Política*, que teve por objetivo defender a candidatura do Sistema Agrícola Tradicional dos Apanhadores e das Apanhadoras de Flores Sempre-vivas (SAT – Sempre-Vivas) junto à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-ONU), para que fosse reconhecido como Sistema Importante do Patrimônio Agrícola Mundial (SIPAM).<sup>11</sup>

Neste documento, é evocada a violação ao direito à consulta prévia, livre e informada, que surge como reivindicação às ações do Estado sobre seu território ancestral e que impactam as comunidades. Dentre as violações foram elencadas:

Citamos como exemplos, o envenenamento de cursos d'água por plantios de eucalipto, a degradação de Áreas de Preservação Permanente por atividade minerária e as tentativas de regulamentação da coleta e da comercialização de sempre-vivas sem a devida consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (CODECEX, 2018, p. 3).

A consulta prévia também aparece como medida urgente apontada pelas comunidades com a finalidade de garantia de direitos: “realização de consulta prévia, livre e informada a toda e qualquer ação que impacte o modo de vida tradicional dos(as) apanhadores(s) de sempre-vivas conforme previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)” (CODECEX, 2018, p. 3).

De 14 a 16 de junho de 2019 aconteceu a segunda edição do Festival das Comunidades Apanhadoras, tendo grande destaque o lançamento dos dois protocolos comunitários de consulta prévia: o primeiro elaborado pelas comunidades quilombolas de Raiz, Braúnas, Vargem do Inhaí e Mata dos Crioulos, e o segundo pelas comunidades apanhadoras de Lavras, Macacos e Pé de Serra.

A elaboração destes documentos contou com a assessoria técnica da Organização Terra de Direitos, tendo sido dada ampla publicidade aos atos que resultaram neste documento. No evento de entrega, a organização registrou o entendimento de alguns apanhadores de flores acerca destes documentos:

11 Desde 2002 a FAO-ONU reconhece sistemas agrícolas tradicionais que indicam estratégias sustentáveis de enfrentamento das mudanças climáticas.

Em 11 de março de 2020 o pleito das comunidades apanhadoras foi atendido, tendo sido a apanha de flores sempre-vivas reconhecida pela ONU.

“Esse é o nosso modo de vida, é o que viveram nossos avós, eu, meus filhos. Nesse documento também estão nossos deveres, pois os apanhadores de sempre-viva também defendem a natureza, é um dos nossos objetivos”, conta Aldair Souza, da comunidade de apanhadoras/es de Pé de Serra (BARBIERI, 2019).

“Estamos fazendo história. Anos atrás estávamos na invisibilidade, não sabíamos nem que tínhamos direito a ter direitos. Nosso desejo é que isso seja respeitado como uma lei. Aqui está tudo explicado sobre como vamos responder às demandas de qualquer empreendimento que atinja nosso modo de vida tradicional”, lembrou Maria de Fátima Alves, apanhadora e membro da coordenação da Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (BARBIERI, 2019).

Com isso, o protocolo de consulta prévia, livre e informada passa a compor as ações de resistência destas comunidades, sendo sua compreensão um desafio para a efetivação de direitos e a ampliação do espaço retórico das comunidades no âmbito dos conflitos socioambientais.

## 4.2. O direito à consulta prévia, livre e informada tomado enquanto estratégia de resistência

Do conflito socioambiental desencadeado pela instalação do PARNA Sempre-Vivas infere-se que foram centrais duas questões: (i) a produção do espaço enquanto *não-existente*; (ii) a ausência de participação das comunidades no processo de implantação, que se reflete num silenciamento planejado.

Em face da intenção de apagamento dos territórios, pode-se observar uma lógica de produção da *não-existência*, assim identificada por Boaventura de Sousa Santos: “Há produção de não-existência sempre que uma dada entidade é desqualificada e tornada invisível, ininteligível ou descartada de modo irreversível” (SANTOS, 2010, p. 102).

Ao tomar os espaços habitados pelos povos e comunidades tradicionais enquanto vazios manifesta-se a lógica de produção da não-existência da *escala dominante*. Segundo Santos, nesta lógica, “as entidades ou realidades definidas como particulares ou locais estão aprisionadas em escalas que as incapacitam de serem alternativas credíveis ao que existe de modo universal ou global” (SANTOS, 2010, p. 104).

Nesta senda, o que é considerado universal e global é a ideologia preservacionista, que produz o espaço das UC como um espaço vazio, um cenário ou uma fatia de natureza inabitada e pronta a servir para fins urbanos, como o controle do clima ou o fornecimento de curas para a indústria farmacêutica. A estes mecanismos de produção da não-existência, Santos nomeia por *monoculturas*.

Ele também propõe uma *sociologia das ausências* que opera substituindo as monoculturas por *ecologias*, entendidas como práticas de agregação da diversidade pela promoção de interações sustentáveis entre entidades parciais e heterogêneas. Seu objetivo não é o de acabar com as formas de produção da não existência, mas, sim, que elas deixem de ser atribuídas por um critério lógico monopolizado, ou não admitam o questionamento.

E é em reação a esta produção da não-existência pela escala dominante que surge a *ecologia trans-escalas*, que visa uma alternativa à globalização hegemônica, isto é, a substituição do globalismo *localizado* pela “identificação de outras formações locais nas quais se detecte uma mesma aspiração a uma globalização oposicional e pela proposta de ligações credíveis entre elas” (SANTOS, 2010, p. 113).

É assim que a troca de experiência no trato dos conflitos socioambientais e nos processos de reparação em desastres convergem na formação dos protocolos de consulta prévia, livre e informada. Documentos nos quais os acúmulos da luta social em partes diversas do mundo resultam em cláusulas, que traduzidas nos códigos do direito oficial, convertem-se em uma forma de interpelação dos centros de poder do Estado e em face das indústrias extrativas.

No caso do Protocolo das comunidades de Lavras, Pé de Serra e Macacos, logo na primeira frase do documento, a identidade apanhadora é destacada e mobilizada como ponto de partida: “Nós, apanhadoras e apanhadores de flores sempre-vivas, somos povos tradicionais e vivemos na porção meridional da Serra do Espinhaço” (COMUNIDADES..., 2019, p. 1).

Desvelam-se duas reafirmações quanto à existência destas comunidades: existem enquanto comunidade tradicional que se reconhece pela atividade ancestral da *apanha* de flores sempre-vivas; e ocupam a porção meridional do Espinhaço, que não pode mais ser considerado um vazio populacional apto a comportar uma UC sem levá-las em consideração.

Ato contínuo, o documento apresenta a interpelação inicial, endereçada tanto ao Estado, quanto às indústrias de matriz extrativa por meio da afirmação e do rogo pelo direito que lhes é ancestral: “Nossas decisões devem ser respeitadas antes de qualquer projeto, empreendimento, proposta legislativa, pesquisa acadêmica ou intervenções nos nossos territórios” (COMUNIDADES..., 2019, p. 3).

Com esta inversão, os povos deixam de ser meros coadjuvantes dos empreendimentos sob a perspectiva institucional, e passam a ser sujeitos do processo de para a formação do protocolo de consulta prévia e em última análise reafirmando seu poder de veto sobre os projetos que possam afetar seus territórios.

Contudo, a construção do documento não é óbvia. Ao longo de toda a sua construção, abarca aspectos da história e da vida cotidiana das comunidades, com o objetivo de retirar sua legitimidade de aspectos concretos da realidade destes povos. Nesta vereda, apresenta o entendimento destes povos sobre a consulta prévia (COMUNIDADES..., 2019, p. 3); o significado de ser povo tradicional (p. 4); suas entidades representativas (p. 5); o sentido que tem para eles a Serra, seu modo de vida, sua história, as ameaças e conflitos pelos quais atravessa seu território (p. 6-12); e os planos da comunidade para o futuro (p. 13-14).

O protocolo lança mão de institutos formatados pela teoria dos direitos humanos dentro de conceitos estabelecidos por uma racionalidade ocidental e que foram veiculados por meio da Convenção nº 169 da OIT. Essa é a forma pela qual responde aos questionamentos sobre os sujeitos, a forma e as temporalidades da consulta. Contudo, confere a todos estes termos os contornos do saber local, rompendo com o conhecimento-regulação<sup>12</sup> conforme formulado na matriz ocidental de pensamento.

Ao definir os sujeitos da consulta, o protocolo comunitário de Lavras, Pé de Serra e Macacos, ao mesmo tempo em que demonstra a preocupação local com a ancestralidade, consubstanciada na importância dada à escuta dos seus *mais velhos*, também aponta o sentido do seu futuro, confiado aos seus *jovens* (COMUNIDADES..., 2019, p. 16).

Por fim, fixa o formato da consulta, destacando-se seu aspecto coletivo, a preocupação com a participação de sua instituição histórica de organização política – a CODECEX – e também de seus parceiros (Universidade, movimentos sociais).

O documento também prevê a elaboração de um plano de consulta, que deverá ser construído dentro dos tempos da comunidade, criando desta forma um espaço de segurança para evitar que os processos decisórios sejam feitos num momento em que os apanhadores e as apanhadoras estejam envolvidos com a *apanha* de flores nos campos.

No movimento de interação entre a norma de direito internacional e o *saber* local, surge o processo de tradução intercultural, tomado enquanto “procedimento que permite criar inteligibilidade recíproca entre as experiências do mundo, tanto as disponíveis, quanto as possíveis, reveladas pela sociologia das ausências e a sociologia das emergências” (SANTOS, 2010, p. 123).

Com isso, estabelece-se o diálogo intercultural que se dá não pela mera negação das garantias e estatutos construídos historicamente pelos direitos humanos, e pelas técnicas de declaração, mas pela percepção das possibilidades de ressignificação destas a partir da *sensibilidade jurídica*, conforme ensina Rita Laura Segato (2006).

A partir destes pressupostos teóricos é que Boaventura de Sousa Santos propõe a hermenêutica diatópica como “trabalho de interpretação entre duas ou mais culturas com vistas a identificar preocupações isomórficas entre elas e as diferentes respostas que fornecem para elas” (SANTOS, 2010, p. 124).

Geertz fornece um aporte fundamental para a compreensão deste conteúdo no âmbito do direito, quando afirma sobre a hermenêutica do pluralismo jurídico: “[...]”

12 O conhecimento-regulação consiste numa trajetória entre um ponto de ignorância, designado por caos, e um ponto de conhecimento, designado por ordem. O conhecimento-emancipação consiste numa trajetória entre um ponto de ignorância, chamado colonialismo, e um ponto de conhecimento, chamado solidariedade (SANTOS, 2010, p. 85).

é uma expansão das formas de discurso estabelecidas, no caso em questão, dos discursos de antropologia e de direito comparativo, para que possam comentar de uma maneira válida assuntos que lhes são normalmente estranhos, no caso em questão, a heterogeneidade cultural e a dissensão normativa” (GEERTZ, 1997, p. 327).

Neste movimento a sensibilidade jurídica do protocolo de consulta prévia, livre e informada revela seu potencial enquanto motor da ressignificação institucionalizada do protagonismo dos povos atingidos em potenciais obras e empreendimentos que ameacem seus territórios e modos de vida.

## 5. Conclusão

De desastres provocados por um planejamento econômico excludente aos conflitos socioambientais que conduzem à destruição de territórios e modos de vida diversos, o estado de Minas Gerais abre-se enquanto campo de disputas pelo sentido do *desenvolvimento* e do *progresso*. No coração deste estado, o Espinhaço Meridional levanta-se enquanto divisor de biomas e das grandes bacias hidrográficas do Jequitinhonha e do São Francisco, sendo o território de morada de povos indígenas, comunidades tradicionais e camponesas que resistem ao avanço das indústrias extrativas sobre seus territórios, vistos como depósitos de recursos aptos à exploração.

Ao sul, nas bacias dos rios Doce e Paraopeba, assoladas pela ocorrência de desastres causados pelo rompimento de barragens de rejeitos minerários, a complexidade dos processos de remediação e de reparação integral exigem uma resposta do Estado, e em especial das Instituições de Justiça, que seja permeada por uma efetiva participação das pessoas atingidas na definição sobre as prioridades, as categorias de danos e a forma como devem ser desenhadas as medidas reparatórias.

Diante deste contexto, o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada, que carrega em si a eloquência dos direitos humanos, surge como ferramenta possível a ser apropriada como mecanismo de defesa dos territórios. Este direito tem sido efetivado por meio de protocolos próprios, elaborados a partir dos territórios tradicionais, tornando-se assim uma forma concreta de realização do diálogo intercultural, expressão da sensibilidade jurídica capaz de provocar infiltrações no direito formal.

Tomando estes elementos enquanto premissas, o estudo do Protocolo Comunitário de Lavras, Pé-de-Serra e Macacos demonstrou que, ao inverter o processo de interpelação, por meio da iniciativa das comunidades em demarcar a forma, os sujeitos e as temporalidades em que deve ser feita a consulta, desvela-se a possibilidade de ampliação do espaço retórico destas comunidades no campo dos conflitos socioambientais. Fortalecendo sua posição, os sentidos da consulta prévia, livre e informada, conforme elaborados pelas Comunidades Apanhadoras de Flores Sempre-Vivas, abrem caminho para a apropriação por este instrumento por outros povos e comunidades de Minas Gerais. O protocolo passa então a compor o repertório da resistência, reforçando as redes de proteção e garantias de direitos humanos, e podendo ser a sua produção considerada parâmetro para a efetivação da participação de populações atingidas por desastres. ACSELRAD, H. Mariana, novembro de 2015: a genealogia política de um desastre. In: ZHOURI, A. (Org.) *Mineração, Violências e Resistências: Um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. 1. ed. Marabá: Editorial Iguana, 2018. p. 157-180.



## Referências

BARBIERI, G. *Apanhadoras de flores cobram autonomia sobre seus territórios durante entrega dos protocolos ao MPF e ICMBio*. Curitiba: Terra de Direitos, 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/apanhadoras-de-flores-cobram-autonomia-sobre-seus-territorios-durante-entrega-dos-protocolos-ao-mpf-e-icmbio/23098>. Acesso em: 24 maio 2020.

BIODIVERSITAS. O Projeto. *Biodiversitas* [2007?]. Disponível em: <http://www.biodiversitas.org.br/espinhaco/semprevivo.htm>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). N° 001, de 23 de janeiro de 1986. Brasília: DOU, 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). N° 009, de 03 de dezembro de 1987. Brasília: DOU, 1987. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Constituição [1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DOU, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n° 2.519, de 16 de março de 1998*. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. Brasília: DOU, 1998a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm). Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n° 2.652, de 1° de julho de 1998*. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília: DOU, 1998b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm). Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. *Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1°, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. *Decreto de 13 de dezembro de 2002*. Cria o Parque Nacional das Sempre-Vivas, nos Municípios de Olhos d'Água, Bocaiúva, Buenópolis e Diamantina, no Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2002/Dnn9778.htm#:~:text=Dnn9778&text=DECRETO%20DE%2013%20DE%20DEZEMBRO,Gerais%2C%20e%20d%20C3%A1%20outras%20provid%20C3%Ancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2002/Dnn9778.htm#:~:text=Dnn9778&text=DECRETO%20DE%2013%20DE%20DEZEMBRO,Gerais%2C%20e%20d%20C3%A1%20outras%20provid%20C3%Ancias). Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21*. [2004?]. Disponível em: <https://mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n° 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: DOU, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (57ª Sessão Ordinária da Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região). *Apelação Cível Nº 2006.39.03.000711-8/PA*. Relator para Acórdão Fagundes de Deus. Data de julgamento: 14 de novembro de 2011. E-DJF1: Ano III, Nº: 224. Brasília-DF. Disponibilização: quinta-feira, 24 de novembro de 2011. Publicação: sexta-feira, 25 de novembro de 2011.

BRASIL. Seção Judiciária de Minas Gerais (Juízo Federal da 12ª Vara Cível / Agrária de Minas Gerais). *Ação nº 23863-07.2016.4.01.3800. Sessão Solene de Conciliação – Sentença Homologatória de Aditivo ao TTAC*. Data de julgamento: 8 de agosto de 2018.

BRASIL. *Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília: DOU, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5). Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. *Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília: DOU, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343>. Acesso em: 27 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto Legislativo nº 788, de 2005*. Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás). Brasília: DOU, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-788-13-julho-2005-537812-publicacaooriginal-30703-pl.html>. Acesso em: 24 maio 2020.

CLAVAL, P. Espacialidades e representações de mundo. *GEOgrafias*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 6-22, 2009. Entrevista concedida a Guilherme da Silva Ribeiro.

CODECEX – Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas *et al.* *Carta Política*. Diamantina: 2018. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Carta-Poli%CC%81tica--I-Festival-de-Apanhadores-e-Apanhadoras-de-Flores-Sempre-vivas-%281%29.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo Brasil: 2019*. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino (CPT), 2020.

COMUNIDADES Apanhadoras e Apanhadores de Flores Sempre-Vivas Macacos, Pé de Serra e Lavras. *Protocolo Comunitário de Consulta Prévia*. [s.l.]: Comunidades Apanhadoras e Apanhadores de Flores Sempre-Vivas Macacos, Pé de Serra e Lavras, 2019. Disponível em: [https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/WEB\\_TDD\\_PROTOCOLO-apanhadoras.pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/WEB_TDD_PROTOCOLO-apanhadoras.pdf). Acesso em: 24 maio 2020.

COSME, M. C. O fetiche do progresso tecnológico desmancha-se em face do aprofundamento da questão agrária no campo brasileiro: a destruição da vida revelada nos Conflitos pela Água em 2019. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo Brasil: 2019*. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino (CPT), 2020.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. *Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas*. São Paulo: FGV, 2019. 103 p.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 961 p.

GEERTZ, C. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 357 p.

GIULIETTI, A. M. *et al.* Estudos em “Sempre-Vivas”: Taxonomia com ênfase nas espécies de Minas Gerais – Brasil. *Acta. Bot. Bras.*, v. 10, n. 2, 1996. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-33061996000200007>. Acesso em: 24 maio 2020.

GLASS, V. (Org.) *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. 268 p.

GONTIJO, B. M. Uma geografia para a Cadeia do Espinhaço. *Megadiversidade*, v. 4, n. 1-2, p. 7-15, 2008.

MAGALHÃES, F. F.; ROCHA, M. T.; JOTA, F. C. Uma incursão ao “ponto de vista” da resistência à reexistências das comunidades remanescentes de quilombos e de apanhadores de flores e o Parque Nacional das Sempre-Vivas – Minas Gerais em relação ao “Estado”. *ACENO*, v. 3, n. 6, p. 176-191, ago./dez. 2016.

MONTEIRO, F. T. *Os(as) apanhadores(as) de flores e o Parque Nacional das Sempre-Vivas (MG): travessias e contradições ambientais*. Orientadora: Doralice Barros Pereira. 2011. 241 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. *Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolution 44/236: International Decade for Natural Disaster Reduction*. Genebra: ONU, [1989?]. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/44/236>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolución 49/22: Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*. Genebra: ONU, 1994. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N9460120.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolución 54/219: Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: nuevas disposiciones*. Genebra: ONU, 2000. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/RES/54/219>. Acesso em 14 mar. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*. Genebra: ONU, 2005. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolución 17/4: Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. Genebra: ONU, 2011. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/I44/74/PDF/G11I4474.pdf?OpenElement>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolución 71/644*: Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Ginebra: ONU, 2016. Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiwegreports spanish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiwegreports spanish.pdf). Acesso em: 14 mar. 2021.

SANTOS, B. de S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 511p.

SANTOS, R. S. P. dos; MILANEZ, B. A construção do desastre e a privatização da regulação mineral: reflexões a partir do caso do vale do rio doce. In: ZHOURI, A. (Org.) *Mineração, Violências e Resistências: Um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. 1 ed. Marabá: Editorial Iguana, 2018. p. 113-156.

SCALCO, R. F.; GONTIJO, B. M. Possibilidades de Desafetação e Recategorização em Unidades de Conservação de Proteção Integral: As UCs da porção central do Mosaico do Espinhaço (Minas Gerais/Brasil). *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)*, v.13, n. 22, p. 247-276, set./dez. 2017.

SEGATO, R. L. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. *Mana*, v. 12, n. 1, p. 207-236, abr. 2006.

SILVA JÚNIOR, Leonardo Custódio. *Quando só resta a roupa do corpo: narrativas sobre o dano ao projeto de vida em Paracatu de Baixo*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

SILVA, L. A. L. da. *Consulta Prévia e Livre Determinação dos Povos Indígenas e Tribais na América Latina: Re-existir para Co-existir*. 2017. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

VALENCIO, N. F. L. da S. Desastres, Ordem Social e Planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro. *Saúde Soc.*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 748-762, 2010.

VALENCIO, N. F. L. da S. Desastres: tecnicismo e sofrimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 9, p. 3631-3644, 2014.

VASCONCELOS, M. F. O que são campos rupestres e campos de altitude nos topos de montanha do Leste do Brasil? *Rev. Bras. Bot.*, São Paulo, v. 34, n. 2, abr./jun. 2011.

WAJĀPI. Protocolo de consulta do povo Wajãpi, Amapá. In: GLASS, V. (Org.) *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. 268 p.

ZHOURI, A. *et al.* O desastre do Rio Doce: Entre as políticas de reparação e a gestão das afetações. In: ZHOURI, A. (Org.) *Mineração, Violências e Resistências: Um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. 1 ed. Marabá: Editorial Iguana, 2018.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: Um Novo Campo de Investigação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 11-34.