

# HUM@NÆ

Questões controversas do mundo contemporâneo

v. 17, n. 1

## **PROCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA: A necessidade da consulta prévia nos projetos de infraestrutura**

Isaene de Arruda SANTOS<sup>1</sup>  
Clarissa MARQUES<sup>2</sup>

### **1 Introdução**

A lógica do sistema capitalista global definiu o progresso e o desenvolvimento como metas a serem incessantemente buscadas e alcançadas por todos as nações. Isso se verifica, especialmente, na própria divisão entre os países, classificados como desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Em decorrência desse cenário, os países da América Latina têm historicamente concentrado suas economias nas atividades de extração de minérios e na agropecuária, voltadas para a exportação. Nessa perspectiva, consolida-se o desenvolvimentismo extrativista com a economia centralizada no setor primário e estrategicamente voltada para a instalação de megaprojetos.

É nesse cenário que o debate sobre a expansão da energia de matriz nuclear passou a tomar força no Brasil, especialmente com o Plano Nacional de Energia (PNE)

---

<sup>1</sup>Graduada em Direito pela Universidade de Pernambuco – Campus Arcoverde. Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Transdisciplinares sobre Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade – GEPT/UPE/CNPq). Email: [isaenearsan@gmail.com](mailto:isaenearsan@gmail.com)

<sup>2</sup> Pós-doutorado realizado na The New School for Social Research-NY, Doutora em Direito pela UFPE, Professora do Curso de Direito da Universidade de Pernambuco – UPE e do PPGD da Faculdade Damas – ARIC/FADIC, Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas Transdisciplinares sobre Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade – GEPT/UPE/CNPq, Coordenadora do Programa de Extensão Direitos em Movimento – DIMO/UPE, Coordenadora do Programa de Extensão TransVERgente – UPE/Fiocruz e do Projeto de Inovação Pedagógica SER Quilombola – UPE/DPU. Email: [clarissa.marques@upe.br](mailto:clarissa.marques@upe.br)

2030. Todavia, foi apenas no ano 2019, o Governo Federal, por meio do Ministério de Minas e Energia (MME) voltou a discutir o projeto da Central Nuclear, com previsão para situar-se às margens do São Francisco, no trecho localizado no município de Itacuruba, sertão do estado de Pernambuco.

A pesquisa justifica-se a partir da carência de regulamentação dos impactos socioambientais gerados por megaempreendimentos, em especial no tocante ao direito à consulta prévia e o direito ao consentimento dos Povos Tradicionais atingidos. Com efeito, a presente pesquisa insere-se no rol de trabalhos que se propõem a transgredir a tradição da pesquisa jurídica puramente dogmática, analisando a proteção dos povos e comunidades tradicionais na implementação de projetos de infraestrutura, a partir de uma abordagem multidisciplinar.

Nesse sentido, o seguinte trabalho se propõe a analisar a imprescindibilidade da consulta prévia, livre e informada, bem como do consentimento das comunidades tradicionais na implementação da Central Nuclear do Nordeste. Projeto da Central Nuclear prevê a construção de seis usinas nucleares no Sertão de Pernambuco e capacidade energética de 6.600 megawatts elétrico. Desta forma, destaca-se que os riscos e impactos necessitam ser observados não apenas sob a ótica ambiental, mas também a partir de uma perspectiva interdisciplinar de análise de impactos socioambientais, incluindo-se a possível violação a direitos. Dentre as referidas violações inclui-se o descumprimento da Convenção 169 da OIT, adotada pelo ordenamento normativo brasileiro.

O trabalho tem como objetivo geral investigar a relevância jurídica do consentimento e da consulta prévia, livre e informada para a implementação de megaprojetos, bem como da elaboração do Protocolo de Consulta, à luz do Projeto da Central Nuclear do Nordeste. Para tanto, será analisada a aplicabilidade do Direito à consulta prévia, com a construção do Protocolo de Consulta e a necessidade de consentimento das comunidades em decisões de órgãos jurisdicionais nacionais e internacionais, assim como realizar um mapeamento das possíveis comunidades tradicionais a serem impactadas pelo Projeto da Central Nuclear do Nordeste (município de Itacuruba), as quais possuem o direito de elaborar Protocolo de Consulta.

O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo. Trata-se de uma pesquisa do tipo exploratória, bibliográfica e documental, o projeto debruça-se sobre normativas internacionais, leis federais e estaduais que versam sobre a necessidade de consulta prévia e a realização do Protocolo de Consulta, como também análise de julgamentos e decisões de órgãos nacionais e internacionais. O método de abordagem utilizado foi o qualitativo, pois foram realizadas análises e interpretações dos dados sem a necessidade de ferramentas estatísticas.

## **2 Projeto da Central Nuclear Do Nordeste: as bases coloniais do neoextrativismo**

No ano de 2007, iniciaram os estudos do Plano Nacional de Energia (PNE 2030), realizados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) para o Ministério de Minas e Energia (MME), que tinham como objetivo ampliar o setor energético no país. Incluída nas pautas da agenda do PNE 2030, tinha a expansão da matriz energética nuclear, sendo estrategicamente instalado um escritório da Eletronuclear na cidade de Recife-PE, no ano de 2009, para realizar estudos sobre a localização mais viável para receber o projeto de uma Central Nuclear.

A partir de 2011, com a publicação do estudo da Eletronuclear intitulado “A rota de expansão da energia nuclear brasileira” (MARIZ, 2011), ficou claro que o local de preferência para abrigar o projeto nuclear era o município de Itacuruba, localizado no sertão pernambucano, a 470 km de Recife. A justificativa informada pela Eletronuclear para elencar Itacuruba como prioridade para receber o projeto foi a baixa densidade demográfica do município e a proximidade com as águas do Rio São Francisco, que seriam usadas para resfriar os reatores nucleares. A partir do ano de 2019, a instalação da Central Nuclear do Nordeste em Itacuruba/PE voltou a ser foco de discussão, sendo que a viabilidade do projeto chegou a ser debatida em audiência pública realizada pela Comissão Permanente de Direitos Humanos (CDH), do Senado Federal, no dia 20/09/2021.

No projeto da Central Nuclear, estima-se a instalação de seis usinas nucleares com capacidade energética de aproximadamente 6.600 megawatts elétrico. Todavia, na

área em que se pretende instalar a Central Nuclear do Nordeste, encontram-se comunidades e povos tradicionais, sendo três indígenas: Pankará no Serrote dos Campos, Tuxá Campos e Tuxá Pajeú; e três quilombolas: Negros de Gilu, Ingazeira e Poço dos Cavalos. Esses Povos Tradicionais além de inserirem-se fisicamente no território, mantêm uma relação cultural e espiritual com as terras e com o Rio.

O projeto da Central Nuclear do Nordeste, bem como os demais projetos previstos no PNE 2030, faz parte de um conjunto de políticas neoextrativistas que estão intrinsecamente ligadas às práticas extrativistas coloniais que tomaram a natureza como objeto de apropriação e formaram as bases do sistema capitalista (ARAÓZ, 2016). Segundo Alberto Acosta, o “extrativismo tem sido um mecanismo de saque e apropriação colonial e neocolonial” (ACOSTA, 2016, p.50).

Historicamente, as colônias serviam como provedoras de matéria prima às metrópoles que saqueavam seus recursos naturais. Nesse contexto, o extrativismo é, sobretudo, um mecanismo de hierarquização entre territórios coloniais e metrópoles imperiais (ARAÓZ, 2016). Nesse sentido, os países colonizados concentram suas atividades na extração e exportação de recursos naturais até a atualidade, enquanto importam os produtos industrializados dos países do Norte global, revelando a manutenção da relação colonial de dependência da metrópole (ACOSTA, 2016).

A forma como o capitalismo se consolidou na América Latina permitiu a perpetuação da estrutura colonial, especialmente mediante a manutenção da dependência externa e a exacerbada desigualdade entre as classes sociais (SAMPAIO JR., 2012). É nesse contexto que se insere o neoextrativismo, como a introdução dos países do Sul global no contexto do capitalismo globalizado, mas que “mantém e reproduz os elementos-chave do extrativismo de raiz colonial” (ACOSTA, 2016, p. 67).

Assim, o neoextrativismo nada mais é do que a manutenção das práticas extrativistas que tem como principal característica a apropriação da natureza, tomando-a como um objeto a ser explorado -, mas com reformulações da política desenvolvimentista para atender ao capital financeiro. O neoextrativismo mostra-se, portanto, como um mecanismo que essencialmente hierarquiza as relações do homem com a natureza, bem como entre os próprios grupos humanos.

Verena Glass (2016), afirma que o desenvolvimento extrativista está pautado em dois aspectos: a fragilização do Estado democrático de direito e o colonialismo interno. Nesse contexto, o modelo de desenvolvimentismo extrativista adotado pelo Brasil, tem como uma de suas principais estratégias a construção e instalação de megaprojetos que se traduzem no que Verena Glass (2016) chama de ‘tradição de megalomania’.

Dito isso, a política neoextrativista brasileira, alinhada a esse “culto da grandiosidade” (GLASS, 2016), se configura como o modelo de exploração dos recursos naturais por meio da construção de megaempreendimentos que se voltam para atender as demandas do mercado internacional. Nesse sentido, analisam Guimarães, Marques e Santos (2021, p. 443-444):

Esse imaginário megalomaníaco brasileiro define um “modelo” de país que invisibiliza modos de vida, possibilidades, pessoas e futuros. Tal modelo prioriza a acumulação do capital, valendo-se da atuação estatal para alcançar seus intentos. É sob o lema “ser grande/maior/melhor” que se constroem os chamados megaempreendimentos (GUIMARÃES; MARQUES; SANTOS, 2021, p. 443-444).

No contexto do projeto da Central Nuclear do Nordeste, a sobreposição dos interesses dos capitais acima dos sujeitos impactados pelo projeto é evidente, desde a própria eleição do município de Itacuruba-PE para receber o megaempreendimento. Faz-se importante mencionar que os interesses para a construção da usina envolvem não somente a expansão da matriz energética nuclear no país, mas, sobretudo, a possibilidade de exploração de urânio para exportação.

As discussões sobre a construção de um projeto nuclear no Nordeste são antigas e, mesmo sendo afirmado que Itacuruba era a primeira opção de localidade para receber o projeto em 2011, até a presente data, as informações sobre o projeto continuam esparsas e inconclusivas. Não coincidentemente, o documento publicado pela Eletronuclear em 2011 foi excluído, só sendo possível acesso ao documento através de uma matéria publicada em 18 de fevereiro de 2011, no Blog de Jamildo no Jornal do Commercio.

Nesse aspecto, é importante salientar que o Estado, atuando enquanto empreendedor do projeto da central nuclear, tem se utilizado do silêncio como uma estratégia para implementação do projeto. Nesse sentido, Marques e Silva (2020) denunciam a violência causada pelo silêncio, isto é, a falta de publicidade e ampla

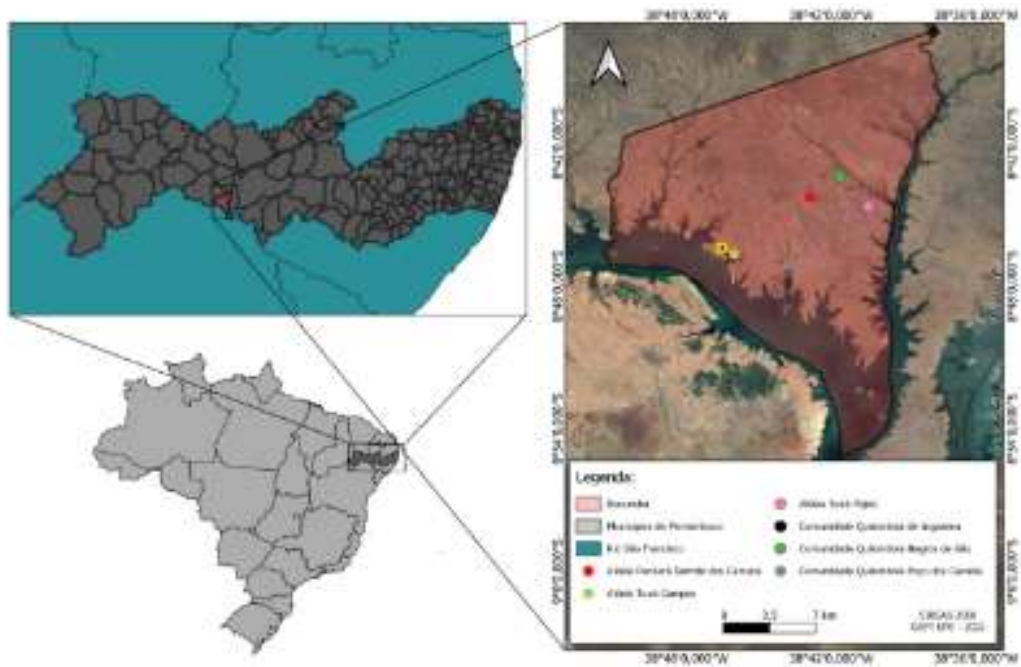
divulgação das informações sobre o projeto da Central Nuclear, além da ausência de participação dos próprios povos interessados – e possivelmente impactados pelo projeto – em todo o processo de debates e tomada de decisões.

Cumprе ressaltar que a população de Itacuruba já foi alvo de reassentamentos e deslocamentos forçados para a construção e instalação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Itaparica, no ano de 1988. Em decorrência desse processo de retirada compulsória das comunidades tradicionais e dos demais moradores dos territórios que historicamente ocupavam, Itacuruba passou a registrar índices alarmantes de suicídio, sendo o número de ocorrências, em 2006, oito vezes superior à média do Estado de Pernambuco (CREMEPE, 2007).

Diante disso, não obstante a baixa densidade demográfica seja apontada como um facilitador para a instalação da Central Nuclear, na realidade, as comunidades tradicionais localizadas em Itacuruba, especialmente nas intermediações do Rio São Francisco, que já foram anteriormente afetadas pela UHE de Itaparica, novamente são alvo de um projeto que põe em risco sua ancestralidade e sua territorialidade construídas no entorno do Rio e que dele dependem.

O projeto da Central Nuclear do Nordeste tem sido planejado para ser uma construção de aproximadamente 8km<sup>2</sup> (MARIZ, 2011), localizado nas margens do Rio. Ocorre que, no município de Itacuruba, localizam-se seis comunidades tradicionais, sendo três comunidades quilombolas e três comunidades indígenas. Nesse sentido, foram produzidos pelo Prof. Arthur Teixeira, do Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU/UFPE/PRODEMA), mapeamentos da localização das comunidades tradicionais e da usina nuclear no território de Itacuruba, que indicam a proximidade das comunidades com o local do projeto, com destaque para a comunidade indígena Tuxá Campos.

Figura 1 – Mapeamento da localização da Usina Nuclear em relação às comunidades tradicionais



Elaborado por: Arthur Teixeira (2022)

Coordenação: Clarissa Marques

É importante mencionar que a construção do projeto da Central Nuclear do Nordeste põe em risco as territorialidades, aqui compreendidas como a relação dinâmica da natureza e o sistema ecológico e também como a gama de relações socioculturais, religiosas e políticas cultivadas pelas comunidades tradicionais que eventualmente sejam atingidas por tais projetos.

No entanto, além da realocação dos riscos e impactos decorrentes dos megaempreendimentos, para serem suportados pelas populações possivelmente atingidas, no caso da Central Nuclear, observa-se que há um outro padrão comum na construção de projetos de infraestrutura, que é o “descaso planejado” Scott (2012). O ‘descaso planejado’, nesse caso, trata-se de estratégias e táticas de desmonte, que visam desarticular as populações atingidas, colocando em segunda ordem os seus direitos e interesses.

Uma das táticas do descaso planejado é a desmoralização dos atingidos (SCOTT, 2012). Nesse sentido, Verena Glass (2016) alerta que, no modelo desenvolvimentista, aqueles que se opõem à implementação dos megaempreendimentos são colocados como “obstáculos ao crescimento” (GLASS,

2016). Em relação assim, faz-se importante destacar que as negociações realizadas entre aqueles responsáveis pelo planejamento e administração dos projetos e os povos atingidos são meramente simbólicas, uma vez que já são previamente desiguais.

Por fim, também como estratégia do “descaso planejado” (SCOTT, 2012), tem-se a abstenção do Estado durante a implementação, execução e pós-execução dos projetos de infraestrutura no tocante ao diálogo com as comunidades atingidas e, especialmente, para acompanhar as medidas de mitigação dos impactos socioambientais, a observação dos direitos e garantias legais e até mesmo eventuais benefícios ou indenizações que as populações impactadas venham a receber.

Nesse sentido, é importante observar o papel do Estado como um agente interessado na construção da Usina Nuclear, atuando, por vezes, como investidor, o que acaba por restringir as possibilidades de ações coletivas dos grupos que se opõem à implementação da Central Nuclear do Nordeste (SILVA; FIALHO, 2020), Portanto, evidente a contradição e ruptura do Estado com os seus deveres constitucionais, sobretudo no que diz respeito à proteção do meio ambiente e a observância dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

### **3 Direito à consulta e consentimento livre, prévio e informado**

O direito à consulta e o consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) está determinado na Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 143/2002, que entrou em vigor em 2003 e internalizada pelo Decreto 5.051/2004, revogado pelo Decreto nº 10.088/2019, vigente atualmente. Entre os interesses dos povos indígenas e comunidades tradicionais tutelados pela Convenção 169, destaca-se o direito à autodeterminação dos povos, a proteção de seus valores, culturas e de seu território (MARÉS; ET AL, 2019).

De acordo com Carlos Marés de Souza Filho (2018), a Convenção 169, da OIT, reconhece dois grupos de direitos: direitos de ser e direitos de estar. O direito de ser diz respeito à própria identidade e existência coletivamente constituída, enquanto o direito de estar refere-se ao território e à territorialidade, sendo que a realização/concretização



de tais direitos ocorre, sobretudo, através do reconhecimento da autoatribuição do direito à consulta prévia, livre e informada (MARÉS, 2018).

A consulta prévia é “a pedra angular da Convenção 169” (SILVA, p. 198, 2017) sendo tida, por um lado, como direito dos povos e comunidades tradicionais, e, por outro, como uma obrigação dos Estados que se submeteram a cumprir a Convenção. Nesse sentido, conforme o artigo 6º da Convenção nº 169, da OIT, é obrigação do Estado realizar a consulta prévia sempre que qualquer medida, ato administrativo ou legislativo ocasionar em dano ou ameaça de dano a direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Além disso, apesar de não haver previsão expressa na Convenção 169, acerca de quando deve ser realizada a consulta prévia, tem-se compreendido, nos estudos e também na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que ela deve preceder à toda e qualquer etapa de implementação da medida legislativa ou administrativa, sendo anterior, inclusive, à realização dos estudos de impacto ambiental e social e procedimentos de licenciamento ambiental, especialmente quando se tratar de megaprojetos (MARÉS; ET AL, 2019):

Os casos mais complexos de medidas administrativas são os casos de concessões e autorizações de megaprojetos de exploração de recursos naturais e instalação de serviços de infraestrutura, em que a consulta deve ser prévia, antes mesmo da realização dos estudos de impacto ambiental e social e dos procedimentos de licenciamento ambiental (MARÉS; ET AL, 2019, p. 87).

Além de ser prévia, o artigo 6º da Convenção 169, da OIT, também estabelece que a consulta deve ser informada, livre e de boa-fé. Assim, os povos ou comunidades tradicionais, a serem afetados por projetos, devem participar ativamente de todo o processo de planejamento, sendo imprescindível que todas as informações sejam prestadas em linguagem acessível aos povos e comunidades, priorizando a participação efetiva e o diálogo intercultural dos agentes do Estado e das populações possivelmente impactadas, respeitadas as etapas do processo de consulta.

Nesse contexto, Liana Amin Lima da Silva (2017), descreve uma ordem do processo de consulta, qual seja: 1) pré-consulta, quando o Estado deve apresentar à comunidade a intenção em iniciar o ato ou medida; 2) etapa informativa de abertura, onde será apresentado o projeto; 3) realização do estudo de impacto socioambiental; 4)

internalização e socialização, que tratam do cronograma de reuniões e encontros das comunidades afetadas, viabilizados pelo Estado; 5) etapa deliberativa, em que se chegará ao acordo ou veto e 6) etapa de seguimento, que trata do momento de implementação do projeto com o acompanhamento do cumprimento das condições estabelecidas durante o processo de consulta (SILVA, 2017).

Além disso, no seu artigo 7<sup>a</sup>, a Convenção dispõe sobre o direito de decidir, dos povos indígenas e tribais sobre os assuntos e procedimentos que os afetem. Assim, tal direito, engloba: 1) o direito à livre determinação, que trata da atribuição de decidir autonomamente sobre suas instituições e modos de vida; 2) o direito à participação efetiva em todo o ciclo de planejamento e implementação do projeto; 3) a consulta prévia e 4) o consentimento prévio, livre e informado (YRIGOYEN, 2011). Trata-se, dessa forma, de uma garantia aos povos e comunidades tradicionais que poderão participar do processo de consulta e decidir conforme seus próprios costumes.

A consulta, portanto, abarca tanto o direito de decidir, quanto o direito ao consentimento livre, prévio e informado, também esculpido no artigo 6<sup>o</sup>, da Convenção 169, da OIT. O direito ao consentimento integra o direito a consulta prévia, livre e informada (MARÉS; ET AL, 2019), uma vez que, se por um lado, é dever do Estado realizar a consulta prévia, é direito dos Povos Tradicionais consentir - ou não - com o projeto de infraestrutura, no todo ou em parte, podendo ainda estabelecer condições para sua implementação.

A consulta prévia é realizada nos moldes dos protocolos autônomos de consulta, que devem ser criados livremente pelos próprios povos e comunidades. Nos protocolos de consultas, os povos podem estabelecer internamente todas as normas procedimentais para que seja realizada a própria consulta (MARÉS; ET AL, 2019). Trata-se de ato unilateral das comunidades afetadas, para que a consulta seja realizada conforme os valores, costumes e tradições dos povos, garantindo assim que o direito à consulta prévia e ao consentimento seja de fato, livre, informado e de boa-fé.

É através dos Protocolos Autônomos de Consulta que se externaliza a vontade coletiva dos povos e comunidades tradicionais, conferindo validade e legitimidade ao processo de consulta previsto na Convenção nº 169, da OIT (GIFFONI, 2020). Além disso, os Estados ficam condicionados a realizar a consulta dos moldes em que se

estabeleceu o protocolo autônomo de consulta do povo ou comunidade tradicional, assim, verifica-se a natureza vinculante desse documento jurídico.

Trata-se, dessa forma, da autorregulamentação dos processos e procedimentos especiais de consulta e procedimento dos povos e comunidades tradicionais como forma jurídica legítima de se proceder com o processo de consulta, concretizando o direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado (CCPLI). Além disso, a elaboração do protocolo de consulta pelo próprio povo ou comunidade tradicional garante o respeito às particularidades culturais e as instituições representativas de cada povo ou comunidade, assegurando o direito à autodeterminação (SILVA, 2019).

Diante do cenário de conflitos de interesse, na construção da Central Nuclear do Nordeste, também surgem mecanismos de resistência criativamente (SILVA; FIALHO, 2020). Dessa forma, os Protocolos Autônomos de Consulta, estabelecendo normas e procedimentos conforme a organização de cada povo ou comunidade tradicional assegura, ainda, que a interlocução entre o Estado e o povo ou comunidade tradicional atingida ocorra de uma maneira menos desigual, possibilitando, sobretudo, o diálogo intercultural e a acessibilidade das informações e dados pelos povos e comunidades tradicionais.

Sem isso, os processos de consulta prévia ficariam viciados pela lógica procedimental burocrática dos Estados e pelo imediatismo que a velocidade do capital requer (SILVA, 2019). Assim, a vida dos povos e comunidades e seus territórios tradicionais ficariam submissos à lógica mercadológica predadora da natureza e das formas de vida distintas dos moldes ocidentais/capitalistas.

#### **4 Aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada e formulação dos protocolos de consulta no Brasil: análise das jurisprudências**

Os projetos extrativistas, como a construção de represas e de hidrelétricas, que são mais comuns dentro do cenário de desenvolvimento brasileiro, e nesse caso, o projeto nuclear em debate, em razão do grande impacto nas terras e nos modos de vida

dos povos e comunidades tradicionais, também deveriam, como requisito para sua implementação, a obtenção do consentimento dos povos e comunidades afetados. Todavia, na prática, ocorre a reiterada violação ao direito à consulta e o consentimento prévio, livre e informado (CCPLI).

O consentimento é, em sua natureza, a finalidade do processo de consulta e também um requisito adicional ao exercício de outros direitos previstos na Convenção, como a consulta prévia e a participação (SILVA, 2017). No entanto, faz-se importante mencionar que, nem sempre, a obtenção do consentimento será um requisito de admissibilidade para a implementação do ato ou medida, sendo que, em alguns casos, a ausência do consentimento não invalida o processo de consulta e nem é capaz de impedir que o Estado proceda com a execução do projeto (YRIGOYEN, 2011).

Entretanto, há previsões normativas, na própria Convenção 169, da OIT, que exigem que seja obtido o consentimento dos povos e comunidades atingidos (YRIGOYEN, 2011). Além dessas hipóteses, a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, possui jurisprudências estabelecendo que, quando se tratar de megaprojetos, o consentimento prévio, livre e informado é requisito obrigatório para a implementação e execução.

Nesse sentido, destaca-se o Caso Saramaka versus Suriname, em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que em todos os projetos ou planos de desenvolvimento que causarem impactos profundos, além da consulta prévia, o Estado deve necessariamente obter o consentimento dos povos atingidos, além de ser necessária a participação efetiva em todos os processos de implementação do projeto.

No que se refere ao descumprimento ou violação à Convenção, destaca-se que, por ser um tratado de direitos humanos, a Convenção 169, da OIT, possui caráter de norma supralegal, sendo que os atos administrativos e a produção legislativa infraconstitucional devem observar as diretrizes do referido diploma internacional. Além disso, conforme estabelecido na Convenção de Viena (1969), a qual o Brasil é signatário (Decreto 7.030/2009), o Estado não pode alegar lei interna para justificar o descumprimento de norma prevista em Tratado.

O direito à consulta livre, prévia e informada é aplicado na jurisprudência pátria, a citar a decisão do monocrática da relatora Ministra Cármen Lúcia, no julgamento do RE

1312132/ RS, no STF, o qual, além de reconhecer a imprescindibilidade da participação efetiva das comunidades atingidas, declarou a nulidade do procedimento de licenciamento ambiental que deixou de realizar a consulta prévia aos povos tradicionais que seriam impactados pela construção do projeto.

No entanto, apesar de haver decisões jurisprudenciais reconhecendo o dever do estado em realizar a consulta prévia, o parâmetro que define quem será consultado ou não é a titularização e demarcação das terras pelo órgão competente. Isto é, o direito à consulta prévia surge apenas para as comunidades que efetivamente tenham seus territórios demarcados. Foi nesse sentido que decidiu o Tribunal Regional Federal da 5ª Região no Agravo de Instrumento autos nº 0813003-98.2016.4.05.8100.

Por fim, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), juntamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA) em relatório realizado a partir de visita in loco no Brasil, em 2018, reconheceu o uso de protocolos de consulta e a observância das formas próprias de organização de comunidades quilombolas e sua tomada de decisão, ao recomendar a regulamentação do direito à consulta prévia das comunidades quilombolas previstas na Convenção n. 169 da OIT, considerando a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Os protocolos autônomos de consulta elaborados e publicizados pelos povos e comunidades tradicionais da América Latina e da África, foram organizados e catalogados no Observatório de Protocolos Comunitários, fruto de uma parceria entre os pesquisadores do CEPEDIS e do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-PR. No entanto, como é necessário que tenham sido publicados pelos povos que o elaboraram os protocolos, na plataforma constam protocolos de consulta apenas a partir de 2014.

Através dos dados do Observatório de Protocolos Comunitários é possível ter acesso aos protocolos já elaborados pelos povos e comunidades tradicionais. No site, verifica-se que o Brasil concentra a maior quantidade de protocolos comunitários registrados, em relação à América Latina e a África.

Figura 2 – Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado



Fonte: Observatório de Protocolos Comunitários

Os Protocolos Autônomos de consulta e consentimento apresentam-se como um instrumento em que as comunidades expressam sua voz e seu direito próprio, como exercício da jusdiversidade e autodeterminação. É por meio dos protocolos próprios que os povos e comunidades tradicionais estabelecem e exteriorizam para a sociedade envolvente e para o Estado, apontando como se deve respeitar o direito próprio, suas jurisdições próprias e formas de organização social em um processo de consulta prévia (SILVA, 2019).

No entanto, alerta-se que para a tramitação do Projeto de Decreto-Legislativo nº 177/2021, proposto por Alceu Moreira (MDB-RS) que pretende autorizar o Presidente da República a denunciar a Convenção 169, da OIT e, caso seja aprovada e o Brasil desobrigue-se de cumprir a Convenção, o direito à consulta livre, prévio e informado, deixará de ser uma garantia aos povos e comunidades tradicionais e seus protocolos autônomos de consulta perderão a eficácia.

## 6 Considerações

Projetos de grande magnitude geralmente demandam deslocamentos e desapropriações que afetam diretamente a identidade cultural dos povos e comunidades tradicionais. Destaca-se também que no contexto do neoextrativismo, a

natureza é tida como um objeto de apropriação do homem e à serviço do capital. Nesse sentido, os grupos e povos que possuem organização política, econômica e cultural pautada em outros valores, que não os do capitalismo, são vistos como atrasados e empecilhos ao desenvolvimento.

Nesse sentido, o Projeto da Central Nuclear do Nordeste, seguindo o padrão desenvolvimentista brasileiro, é um megaprojeto energético que coloca em risco não só a saúde do Rio São Francisco e, logo, de toda a biodiversidade que dele depende, como também representa uma ameaça aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais estabelecidas na região onde se pretende construir o projeto.

O direito à consulta livre, prévia e informada, nesse contexto, surge como uma garantia de que as comunidades afetadas pelo projeto possam participar ativamente do processo de tomada de decisões, o que se efetiva, especialmente, através da elaboração do protocolo autônomo de consulta. Nos protocolos de consulta, as comunidades podem dispor livremente sobre como deve ocorrer o processo de consulta, a partir de seus próprios costumes e tradições. No entanto, é preciso destacar que o Estado está vinculado a cumprir o disposto no protocolo autônomo de consulta.

Nesse sentido, verificou-se na presente pesquisa que, as comunidades tradicionais de Itacuruba foram excluídas do processo de planejamento do projeto nuclear, não sendo divulgadas informações sobre os dados técnicos e nem realizados debates e audiências públicas. Ainda, as comunidades tradicionais, assim como os demais habitantes, grupos e organizações que se posicionam contra o projeto nuclear são colocados como empecilho ao desenvolvimento da região. Dessa forma, percebe-se, uma evidente violação ao direito à consulta prévia, livre e informada.

No mais, percebe-se que o Estado passa a atuar como um empreendedor, a favor dos interesses do capital financeiro, e deixa de cumprir com suas obrigações constitucionais e demais deveres assumidos especialmente na Convenção 169, da OIT. Não obstante, esteja em tramitação o PDL 177/2021, que coloca em risco os direitos dos povos e comunidades tradicionais que foram previstos com a Convenção 169, da OIT.

Por fim, apesar de ter sido recentemente confirmado que a quarta usina nuclear do Brasil será construída no Rio de Janeiro, a expansão da matriz energética nuclear

no Nordeste ainda continua prevista no PNE 2031, sendo o município de Itacuruba a principal indicação para localização de projeto nuclear. Assim, é imprescindível que continue a se investigar a observância do direito à consulta livre, prévia e informada no projeto da Central Nuclear do Nordeste.

## Referências

ACOSTA, Alberto. Neoextrativismo e extrativismo: duas faces da mesma maldição. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Org.) **Descolonizar o imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento.**São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, p. 46-85, 2016.

ARÁOZ, Horacio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca: a Natureza americana e a ordem colonial. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Org.) **Descolonizar o imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento.**São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, p. 444-468, 2016.

BRASIL. **Decreto n. 5.051 de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção n. 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2002, aprovada pelo Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, entrando em vigor em 25 de julho de 2003, sendo promulgada pelo Decreto n. 5.051 de 19 de abril de 2004. Disponível em: Acesso em 10 de maio de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.030 de 14 de dezembro de 2009.** Promulga a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em 10 de maio de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Recurso Extraordinário nº 1312132-RS. Reque- rente: Ministério Público Federal. Requerido: Terminal Graneleiro da Babitonga S.A. Re- latora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 02 de março de 2021. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345986215&ext=.pdf> >. Aces- so em: 22/02/2022.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 5ª Regial.** Agravo de Instrumento nº 0813003- 98.2016.4.05.8100. Agravante: FUNAI – Fundação Nacional do Índio. Agravado: Ambra Construtora Ltda. Relator: Desembargador Federal Rubens Mendonça Canuto Neto. Recife, 15 de agosto de 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Observações Preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil.** 05 a 12 de novembro de 2018. p. 36-38.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Pueblo Saramaka vs.**

HumanÆ. Questões controversas do mundo contemporâneo, v. 17, n. 1 (2023). ISSN: 1517-7602



**Surinam.** Sentença de 28 nov. 2007.

CREMEPE. **Sertanejos sofrem com depressão.** 25 mai. 2007. Disponível em: <<https://www.cremepe.org.br/2007/05/25/sertanejos-sofrem-com-depressao/>>. Acesso em: 07 set. 2022.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento quilombolas:** direito e negacionismo. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, 2020.

GLASS, Verena. O desenvolvimento e a banalização da legalidade: A história de Belo Monte. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Org.) **Descolonizar o imaginário:** Debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, p. 404-424, 2016.

GUIMARÃES, Anne Gabriele Alves; MARQUES, Clarissa; SANTOS, Suely Emilia de Barros. Transposição do rio São Francisco: O padrão desenvolvimentista através de megaempreendimentos e seus consequentes deslocamentos forçados. **Revista Científica do UniRios.** Bahia, n. 30, p. 437-459, 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. **C169 - Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries.** 27 June 1989 (N. 169). Disponível em: Acesso em 10 de maio de 2022.

MARÉS, Carlos; AMIN, Liana; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo. CEPEDIS, 2019.

MARIZ, Carlos Henrique. 2011. **A rota da expansão da energia nuclear brasileira.** 2º Seminário Nacional de Energia Nuclear. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.sli-deshare.net/blogdejamildo/o-documento-oficial-da-eletronuclear>. Acesso em: 20 agosto. 2022.

MARQUES, Clarissa; SILVA, Whodson. O confronto de povos tradicionais com a central nuclear do Nordeste no sertão de Pernambuco: um campo às margens dos objetivos de desenvolvimento sustentável. In: JUBILUT, Liliana, et al (org). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a agenda de 2030.** Boa Vista: Editora da UFRR, p. 262-278, 2020.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SCOTT, Parry. O descaso planejado: uma interpretação de projetos de barragens a partir da experiência da uhe Itaparica no rio São Francisco. In: ZHOURI, Andréa (Org.). **Desenvolvimento, reconhecimento e conflitos territoriais.** Brasília, DF: ABA, 2012. p. 122-146.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. Tese (Doutorado em Direito Socioambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. Convenção 169 da OIT e a livre determinação dos povos: protocolos autônomos de consulta como estratégia jurídica diante da ameaça aos territórios tradicionais. **InSURgência**. Brasília, v. 4, n. 2, 2018.

SILVA, Liana Amin Lima da. Jusdiversidade e autodeterminação: a força vinculante dos protocolos autônomos de consulta prévia. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO*, 6, 2019, São Paulo. **Anais do VI ENADIR**. São Paulo: USP, 2019.

SILVA, Whodson; FIALHO, Vânia. Povos tradicionais e a questão nuclear: conflitos socioambientais e resistências à central nuclear em Itacuruba. **Revista Antropológicas**, ano 24, 31(1): 196-219, 2020.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos tribais da Convenção 169 da OIT. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 155-179, 2018.

YRIGROYEN FAJARDO, Raquel. El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento. *In: APARICIO, Marco, ed. Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio*. Conflictos y desafíos en América Latina. Lima: Icaria, 2011.