



EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA 2ª VARA DA SUSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTARÉM/PA

Processo nº 3883-98.2012.4.01.3902

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, oficiando no feito os Procuradores da República subscritos, vem, perante V. Exa., em razão da decisão liminar de fls. 927/935, mais especificamente do seu item “d”, **apresentar subsídios para a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) às populações indígenas e às comunidades tradicionais**, em consonância à Convenção 169 da OIT, nos termos a seguir expostos.

A presente Ação Civil Pública foi proposta pelo MPF com a finalidade de que fossem suspensos quaisquer atos tendentes à construção da UHE São Luiz do Tapajós até que (i) fossem ouvidas as populações indígenas e as populações tradicionais, de maneira prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT, bem como até que (ii) fossem realizadas as avaliações ambientais integrada e estratégica referentes à bacia hidrográfica do Rio Tapajós.

Na decisão liminar mencionada, restou determinado, no seu item “d”, que “o *Ministério Público Federal, em 60 (sessenta) dias adote providências para a oitiva das comunidades indígenas referidas no item ‘b’, indicando forma (formato), quais são suas lideranças aptas e legitimadas a representá-las, locais, datas de sua audiência (sendo que neste último caso podem ser ajustadas por acordo entre as partes)*”.

Hoje, dia 04/02/2013, vence o prazo de 60 dias conferidos ao Ministério Público Federal para apresentar suas contribuições para a realização da CLPI.

Relato dos fatos ocorridos em dezembro de 2012 e janeiro de 2013.

Na tentativa de dar cumprimento ao estabelecido na Convenção 169 da OIT, este Órgão Ministerial iniciou, em dezembro de 2012, diálogo com a União, ente responsável pela concretização da CLPI. Mais especificamente em 13 de dezembro de 2012, foi realizada reunião na 6ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria Geral da República em Brasília, na qual estiveram presentes representantes do MPF, da UNIÃO (Advocacia-Geral da União e Ministério de Minas e Energia), da FUNAI e da ANEEL (todos doravante denominados de Governo Federal), réus desta ACP (vide Memória da Reunião em anexo).

Na oportunidade, os representantes do Governo Federal esclareceram o que tinha sido feito até então para tentar regulamentar a CLPI da Convenção 169 da OIT. A situação é preocupante. Embora o Brasil tenha ratificado a Convenção 169 da OIT em julho de 2002 e esta tenha entrado em vigor no Ordenamento Jurídico Brasileiro em julho de 2003, apenas em 2012 o Governo montou um Grupo de Trabalho (GT) para discutir a regulamentação da CLPI. O Governo Federal até hoje nada tem de concreto sobre a maneira de realizar o procedimento de consulta.

O MPF alertou acerca das possíveis consequências negativas para o Estado brasileiro, caso continue descumprindo reiteradamente a Convenção 169 da OIT, citando os exemplos (vide decisões já colacionadas na inicial desta demanda) de Estados que foram condenados em Cortes Internacionais de Direitos Humanos por descumprirem os direitos fundamentais dos povos indígenas e das populações tradicionais.

Nessa reunião ocorrida em dezembro, ficou acertado que outro encontro ocorreria em janeiro para discutir o assunto, bem como foi suscitada a possibilidade de MPF e Governo Federal peticionarem conjuntamente a este Juízo com vistas a suspender o prazo concedido na alínea “d” da decisão, uma vez que, em conjunto, arquitetavam um acordo sobre a metodologia da consulta.

Em 17 de janeiro de 2013, representantes do Governo Federal e do MPF novamente se reuniram, desta vez no Palácio do Planalto, em Brasília (vide Memória de Reunião em anexo). Por parte do Governo, foi apresentado o cronograma para o licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós. Segundo relatos, a perspectiva do Governo seria de realizar a CLPI até agosto deste ano. Contudo, o Governo Federal não sabe ainda como o procedimento será realizado, nem quais comunidades serão ouvidas.

O representante do MPF, novamente, mencionou a preocupação acerca da

situação. Primeiro porque não existe no Governo qualquer regulamentação geral sobre a CLPI. O GT, criado em 2012, muito pouco avançou. Segundo, porque especificidades da região do Tapajós complicam o processo.

Há que se dizer que vem ocorrendo enorme pressão por parte do Governo Federal sobre as comunidades indígenas. Foi realizada reunião com algumas lideranças indígenas em novembro de 2012, em Itaituba/PA, na qual estavam presentes representantes da FUNAI de Brasília e da Eletrobrás. Foi dito aos indígenas que deveriam aceitar o que lhes estava sendo imposto, caso contrário poderiam ser alvo da Força Nacional de Segurança. Na visão do MPF, isso é claramente uma ameaça. Como se pretende alcançar um diálogo nesses termos?

Diante das dificuldades encontradas, Governo Federal e MPF concordaram em peticionar conjuntamente a este Juízo para pedir a suspensão do prazo da alínea “d” da decisão.

Em 31/01/2013, em Brasília, na sede da Advocacia-Geral da União, foi realizada uma terceira reunião. Aqui novamente ficou acertado entre o MPF e as representantes da Procuradoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal que todos peticionariam em conjunto para, diante das dificuldades até então encontradas, pedir a suspensão do prazo mencionado. Entretanto, o Governo Federal, no dia seguinte, 01/02/2013, sem maiores esclarecimentos, informou que não iria apresentar a petição conjunta com o MPF.

A problemática envolvendo a Consulta

A CLPI da Convenção 169 da OIT é uma oportunidade para que os povos indígenas e as populações tradicionais, recorrentemente ofendidos em seus direitos fundamentais, possam dialogar com as instâncias de poder quando uma política estatal qualquer vai lhes afetar o modo de vida. Considerando que configura importante instrumento para a concretização de direitos humanos, a CLPI não pode ser considerada um ato meramente formal para a realização de determinada política pública.

A realização do procedimento de maneira açodada, sem qualquer planejamento, em contrariedade com a Convenção 169 (porquanto não esta sendo feita de maneira livre e prévia), ofende os mais mezinhos princípios de direitos humanos, bem como afeta diretamente o postulado da Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da República Federativa do Brasil e de todo o Ordenamento Jurídico brasileiro.

Algumas dificuldades não estão sendo enfrentadas pelo Governo Federal e merecem ser citadas aqui. Para tanto, e, considerando não haver regulamentação da CLPI e tampouco precedentes em âmbito interno, buscou-se no direito comparado alguns parâmetros que merecem ser apontados, em especial no Projeto de Lei Estatutária da República da Colômbia, cujo teor segue anexado.

Quem deve ser ouvido

A CLPI deve abarcar as populações indígenas e os povos tradicionais afetados pela UHE São Luiz do Tapajós. Portanto, não deve ficar restrita apenas às populações indígenas em um raio de 40 km de distância do local exato do empreendimento, como pretende fazer o Governo Federal.

Devem também ser ouvidas as populações indígenas que, mesmo não estando no raio do empreendimento, retiram sua sobrevivência da Bacia do Tapajós. Mais do que isso. Nos termos da Convenção 169 da OIT, devem ser ouvidas também as populações tradicionais ribeirinhas, motivo pelo qual o pedido do MPF na presente demanda abarca também as populações tradicionais.

É evidente que a construção de uma Hidrelétrica impacta em todo o regime de águas de determinado rio. É indefensável entender que isso não afeta o modo de vida de populações indígenas e tradicionais que vivem da pesca ou da exploração de outros recursos naturais ao longo da Bacia do Tapajós.

A título de exemplo, como contribuição do procedimento de CLPI, segue em anexo tabelas que elenca comunidades indígenas localizadas na região da Bacia do Rio Tapajós e podem ser afetadas pela UHE São Luiz.

Em suma, os processos de consulta devem servir às comunidades que atendam aos seguintes critérios:

- a) possuir uma relação ancestral com o território
- b) ter vida própria de comunidade com mecanismos de auto-governança
- c) auto-reconhecer-se como pertencente a um grupo étnico reconhecido constitucionalmente
- d) Possuir identidade cultural e histórica distinta em seus costumes.

Outro problema. A própria definição das lideranças a serem consultadas

depende da comunidade que será ouvida e de suas características. Existem comunidades que apresentam diferentes tipos e níveis de liderança. Apenas através da oitiva das próprias comunidades afetadas é que se poderá identificar o legitimado de cada grupo para manifestar a opinião da comunidade. Ou seja, as comunidades consultadas devem também participar da própria formulação dos moldes da CLPI.

Note-se que a consulta não se trata de um só ato, nos moldes de uma audiência pública, mas sim um complexo procedimento, que envolve necessariamente a informação prévia. E esta informação deve ser transmitida a todos, não apenas às lideranças.

Assim, o MPF indica que, durante a fase da abertura, sejam colhidas de cada um dos grupos as identificações das lideranças que, posteriormente, se manifestarão pela comunidade, se o processo decisório da comunidade assim estabelecer.

Dos princípios que devem ser observados para a realização da CLPI.

Como contribuição, o MPF apresenta (vide documento em anexo) estudo elaborado pela Rede de Cooperação Alternativa (RCA), juntamente com a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac), da Universidade de Brasília. Todos promoveram, entre os dias 9 e 12 de outubro de 2011, uma oficina-seminário sobre a aplicação do Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) dos povos indígenas e comunidades tradicionais no Brasil. Trata-se de documento elaborado por especialistas no assunto que pode balizar a análise deste Juízo acerca do cumprimento da Convenção 169 da OIT.

Em relação ao **momento da consulta**, ressalta-se que esta deve ser prévia à decisão administrativa ou legislativa emitida pelo Estado ainda no início dos processos de planejamento, devendo o procedimento ser iniciado pelo Estado, tendo os povos indígenas o direito de solicitar sua realização.

Quanto aos **responsáveis pela CLPI**, registra-se que a consulta deve ser feita pelo órgão do Estado com competência para decidir sobre a matéria objeto de consulta, bem seja o Congresso Nacional para o caso de decisões legislativas ou, os órgãos do poder executivo, em todos seus níveis, para os casos de decisões administrativas. Na hipótese, compete à União realizar a consulta para a UHE São Luiz do Tapajós.

O Estado deve garantir uma interlocução articulada e coordenada com os povos

indígenas, envolvendo todos os setores responsáveis pelo conteúdo e execução das decisões objeto da consulta. Durante os processos de consulta, além dos povos indígenas e do Estado, deve participar um terceiro ator responsável por velar pelo cumprimento das leis. É recomendado que o Ministério Público Federal participe, como fiscal, de todos os processos de consulta.

Em relação às **regras do processo de consulta**, estas devem ser definidas conjuntamente entre os povos afetados e o Estado. Tais regras acordadas serão expressas em um Plano de Consulta, que conterá como mínimo: - Os interlocutores por parte do Estado e dos povos indígenas; - Os procedimentos adequados (prazo, assessoria técnica e modos de tomada de decisão); - O cronograma, que deve contemplar o tempo do processo de compreensão e deliberação interna dos povos indígenas; - A forma em que a informação será disponibilizada, bem como os recursos necessários para sua compreensão; - Tradução nas línguas dos povos indígenas envolvidos no processo, quando houver necessidade; - A informação completa, independente e oportuna.

Observa-se que, no caso da UHE São Luiz do Tapajós, inexistente qualquer Plano de Consulta elaborado pelo Governo Federal.

O Estado deverá garantir aos povos indígenas **tempo suficiente para a discussão, reflexão e deliberação** sobre o assunto, bem como deverá garantir informação suficiente, adequada e oportuna para o processo de consulta. Os recursos necessários para o processo de consulta serão arcados também pelo Estado.

Finalmente, merecem destaque os princípios mais importantes que devem ser observados para a realização da CLPI.

A aplicação desse direito deve atender à diversidade étnica existente na região, sendo flexível tanto nos procedimentos para cada consulta como no tempo necessário para sua execução (Flexibilidade). Os processos de consulta devem ser realizados de boa-fé, com apresentação de informação verídica, completa e oportuna. A boa-fé deve também se manifestar na vontade do Estado de chegar a um acordo ou obter o consentimento dos povos indígenas (Boa-fé). Os processos de consulta devem ser públicos e divulgados de forma adequada aos povos indígenas (Transparência).

Os processos de consulta devem ser livres de qualquer tipo de pressão política, econômica ou moral (Livre). Os processos de consulta devem respeitar as formas próprias de representação e de tomada de decisão dos povos indígenas participantes da consulta (Representatividade Indígena). Deve-se ressaltar que os processos de consultas somente deverão ser realizados pelo Estado, pois é este quem deve garantir os recursos necessários

para a execução de todo o processo, incluída a articulação e a preparação dos povos indígenas (Responsabilidade pública).

As regras do processo de consulta deverão ser decididas conjuntamente entre os povos indígenas afetados e o Estado (Participativo). O resultado do processo de consulta deve incorporar e respeitar a decisão dos povos indígenas. A Consulta Livre, Prévia e Informada deve ser entendida como um processo e não como um evento, como um instrumento de diálogo entre o Estado e os povos indígenas (Diálogo).

Das fases do procedimento de consulta

O processo de consulta deve ter fases que são apresentadas a seguir:

ABERTURA. A fase de abertura deve ser construída da seguinte forma:

a) Convocação. O responsável pela consulta deve enviar um comunicado oficial para as instâncias de representação chamando o início da consulta. Esta comunicação deve explicitar de forma clara a medida a ser consultada.

b) Socialização preliminar do conteúdo. Na reunião inicial do processo de consulta a instituição responsável pela medida apresentará o conteúdo geral do projeto, obra ou atividade, e, especificamente os aspectos que gerarão impacto direto e serão objeto da consulta.

c) Identificação dos representantes das comunidades. Estudos antropológicos deverão ser realizados e apresentados em relatório que consubstanciará, ao final, o rol de lideranças de cada grupo a ser consultado.

d) Resposta inicial das comunidades sobre o conteúdo da consulta. Este momento não representa a opinião sobre o mérito da consulta, mas tão somente acerca da amplitude do seu objeto, uma vez que as comunidades podem considerar que há outros aspectos do projeto que devem ser consultados. Neste caso, o conteúdo da consulta deve ser ampliado.

e) Definição da metodologia. O responsável pela consulta apresentará uma proposta de metodologia para a sua concretização, que respeite as características culturais dos povos. As comunidades consultadas apresentarão sugestões e/ou contrapropostas de metodologia até que se chegue a um consenso, que, por fim, dará ensejo à formulação de um protocolo, que dará início à segunda fase. A metodologia estabelecerá, no mínimo, as atividades e seu cronograma.

SOCIALIZAÇÃO. Uma vez estabelecida a metodologia a ser utilizada, se iniciará o processo de socialização da medida. O objetivo desta fase é garantir a divulgação e compreensão do projeto, bem como colher sugestões com as comunidades. Esta fase deve compreender o seguinte:

a) Presença dos representantes do Governo Federal perante as comunidades. Nas reuniões de socialização será necessária a presença de representantes do Governo Federal perante as comunidades, que será responsável pela explicação das medidas e como responder às preocupações que surgem. De cada reunião realizada deve ser elaborada pelo representante do Governo uma ata com as observações e propostas das comunidades.

b) Presença de intervenientes: representantes do Ministério Público Federal, Fundação Nacional do Índio, Fundação Palmares, Defensoria Pública da União, IBAMA e demais entidades que possuam interesse no assunto. A fim de garantir a lisura da fase de socialização, todos os atores terão voz nas reuniões, podendo levar técnicos que contribuam com as discussões sobre o projeto.

c) Workshops de impactos e adoção de medidas de manejo. Durante esta fase, o responsável pela consulta deve conduzir e acompanhar a realização de workshops de impacto e adoção de medidas de manejo, identificando medidas de gestão, prevenção, mitigação, controle, ajuste, correção, ou compensação entre os envolvidos no processo de consulta prévia.

COLETA E CONSOLIDAÇÃO DAS PROPOSTAS. Das propostas apresentadas pelas comunidades e demais atores intervenientes do procedimento, se elaborará uma sistematização que permitirá a seleção da proposta mais pertinente e oportuna, sendo possível a combinação de trechos de cada uma a ensejar uma nova proposta. Uma vez acordadas as medidas de gestão, prevenção, mitigação, controle, ajuste, correção, ou compensação elas serão registradas em ato assinado pelos participantes do processo.

Essas são as premissas sobre as quais a CLPI para a UHE São Luiz do Tapajós deve ser realizada.

O que não se pode perder de vista é que empreendimentos como o ora em análise não podem desconsiderar o fator humano, em especial o que está imbricado a um modo de vida tradicional de uma minoria, que vive em harmonia com o meio ambiente e preservação da biodiversidade.

É preciso, assim, que estes povos possam ser ouvidos e que sua posição

seja considerada, pois este é o único modo de resguardar a mínima dignidade a estes que estão ameaçados de terem sua terra, sua casa invadida para a manutenção de um modo de vida majoritário.

Dos requerimentos

Considerando, nesse contexto, a falta de disposição dos réus para chegar a um processo negociado em relação ao modo de concretização da Consulta Livre Prévia e Informadas dos Indígenas e Povos Tradicionais que possuem seu modo de vida atrelado à Bacia do Tapajós, pugna-se pela intervenção deste MM. Juízo, para que seja realizada a Consulta nos moldes acima indicados, mantida a paralisação total em relação ao empreendimento, até que concluem todas as fases da CLPI.

Santarém, 04 de fevereiro de 2013.

FELIPE BOGADO

Procurador da República

LUIZ ANTONIO MIRANDA AMORIM SILVA

Procurador da República

ANEXOS

MEMÓRIA DE REUNIÃO DE DEZEMBRO, NA PGR.

MEMÓRIA DA REUNIÃO DE JANEIRO, NO PALÁCIO DO PLANALTO.

TABELAS COM AS COMUNIDADES INDÍGENAS NA REGIÃO DO RIO TAPAJÓS.

PROPOSTA DE DIRETRIZES PARA A REGULAMENTAÇÃO DA CLPI.

PROJETO DE LEI SOBRE A CONSULTA PRÉVIA – REPÚBLICA DA COLÔMBIA