

Consulta Prévia, *accountability* Social e Conflitos no Licenciamento Ambiental em Mineração no Brasil e na Colômbia

Recebido: 17-01-2018
Aprovado: 12-03-2018

Diego Freitas Rodrigues¹
Vivianny Kelly Galvão²
Robiane Karoline Menezes³

Introdução

A Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, da Organização Internacional do Trabalho é um marco na tentativa de balizar os interesses estatais desenvolvimentistas e a preservação dos direitos indígenas sobre as terras que ocupam. O texto do tratado é compatível com as críticas de Amartya Sen (2000) ao desenvolvimento visto exclusivamente como crescimento econômico. Neste caso, o cenário é ainda mais emblemático porque muitas vezes a atividade de mineração implica na privação das liberdades fundamentais de minorias étnicas em nome de um “desenvolvimento” que somente trará benefícios a uma camada específica e reduzida da população nacional.

Não há desenvolvimento com o esmagamento das liberdades fundantes da população, em especial, das minorias que muitas vezes não conseguem participar mais efetivamente do processo democrático nacional por falta de representação. No Brasil, por exemplo, a participação de indígenas na vida política nacional (isto é, para fora do seu território demarcado) impõe que ele abandone a tutela da Funai (Fundação Nacional do Índio). Há, portanto, uma mudança no *status* jurídico que pode abarcar questões mais complexas relativas à pertença ao povo.

Em tempos de expansão das bases da produção econômica, a necessidade de gerar renda e lucro tem sido posta em contrassenso à conservação dos recursos naturais. Nesse contexto, destacam-se os principais setores da economia brasileira, com as seguintes

¹ Doutor em Ciência Política e Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas. Líder do Grupo de Pesquisa “Observatório de Impactos Ambientais e de Saúde” (CNPq). Centro Universitário Tiradentes, Maceió, Alagoas, Brasil. E-mail: diegofreitasrodrigues@outlook.com

² Doutora em Ciências Jurídicas e Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas. Centro Universitário Tiradentes, Maceió, Alagoas, Brasil. E-mail: viviannygalvao@hotmail.com

³ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, Centro Universitário Tiradentes, Maceió, Alagoas, Brasil. E-mail: robianekaroline@hotmail.com

atividades: a) de infraestrutura e produção energética; b) de produção agrícola e animal; e c) de extração mineral e produção industrial.

A extensão dessas atividades está intrinsecamente ligada ao binômio sociedade-natureza por envolver populações locais, ditas tradicionais, além dos recursos naturais que as cercam. Se de um lado, estão os interesses de desenvolvimento socioeconômicos, por outro lado, figuram os interesses e direitos das comunidades tradicionais. Daí surgem os conflitos socioambientais das esferas política e econômica, além da social e ambiental gravadas no próprio termo.

Um mecanismo de controle social, ainda que limitado por seu caráter consultivo e não necessariamente deliberativo, são as consultas prévias. As populações atingidas por empreendimentos de grande magnitude, especialmente os infraestruturais e, para o foco deste artigo, os empreendimentos de mineração, só possuem via de regra a consulta prévia como instrumento para operacionalizar demandas e dispor ao agente econômico, bem como aos representantes do Estado que mediam o processo, seus limites para negociação em torno dos impactos que as afetarão e as compensações possíveis. Na literatura especializada, há percepção de significativa limitação política e institucional envolvendo a participação pública no licenciamento ambiental (BARAÚNA; MARIN, 2011; DITTY; REZENDE, 2013; LOPES, 2014; ROTHMAN, 2001; WEBLER; TULER; KRUEGER, 2001; ZHOURI, 2008).

Embora o componente “participação pública” nos estudos de impacto ambiental seja item imprescindível para a legitimidade do empreendimento, nem sempre os estudos de impacto ambiental identificam de forma adequada a alteração nos modos de vida comunitários e não incorporam as demandas das populações atingidas para realizar, na melhor das hipóteses, algum tipo de compensação. E isso é mais o padrão que a exceção em se tratando de licenciamentos ambientais envolvendo mineração na América Latina, onde há um verdadeiro “jogo de soma zero” envolvendo quem pretende empreender (a mineradora) e quem sofre os efeitos do empreendimento (as minorias étnicas), por exemplo. Há, neste caso latino americano, uma extensa bibliografia sobre tema (URKIDI, 2008; WALTER, 2008; SÁNCHEZ-VÁZQUEZ *et. al.*, 2016; RODRIGUES, 2016).

O objetivo do artigo, portanto, foi analisar a consulta prévia, amparada na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, como um mecanismo de *accountability* social, identificando casos na América Latina envolvendo empreendimentos de mineração transnacional com o intuito de avaliar o grau de decisividade da ferramenta, ou seja, a

capacidade de produzir mudanças nas propostas de empreendimentos que afetarão o meio ambiente e a sociedade civil.

Como recomenda Steiner (2011) para estudos de política ambiental, foi adotado o método de Estudo de Caso para análise de casos selecionados por meio do critério “área sob conflito com demanda social por alteração do licenciamento ambiental envolvendo comunidades étnicas de acordo com a Convenção 169 da OIT”. A abordagem metodológica do Estudo de Caso permitiu, para a realização desta pesquisa, lidar com uma variedade integral de evidências (YIN, 2001), além de aprofundar melhor os casos ao mesmo tempo em que possibilitava observações comparadas. Reforça-se, portanto, que outros casos similares aos selecionados para análise mais detida (em Oriximiná, no Brasil, e Cajamarca, na Colômbia) serão avaliados de forma paralela para melhor ilustrar o quadro de conflitos envolvendo o licenciamento ambiental em mineração na América Latina.

Foi elaborada uma revisão de literatura interdisciplinar sobre o tema de extrativismo mineral, a convenção nº 169, a consulta prévia e conflitos socioambientais envolvendo o extrativismo mineral, especialmente derivada dos campos da Ciência Política e da Avaliação de Impactos Ambientais, distribuindo o debate teórico-analítico ao longo do artigo. Primeiramente, buscamos analisar o alcance político-institucional da Convenção nº 169 da OIT na América Latina. Por fim, buscou-se discutir a Participação Pública, especialmente a Consulta Prévia, como um mecanismo de *accountability* social e, como já informado, sistematizamos alguns exemplos de conflitos socioambientais envolvendo a mineração, com ênfase em informações sobre processos de participação pública em processos de licenciamento ambiental, com ênfase no Brasil e na Colômbia, países que criaram políticas de crescimento e desenvolvimento atreladas a exploração de *commodities*, entre elas as minerais.

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho: consultar para mitigar?

Ainda que mítica na maior parte das vezes, a ideia de progresso e crescimento econômico “a todo vapor” baseia e orienta as decisões políticas que desaguam na formação e na implementação de políticas públicas, bem como na (re)formulação dos marcos normativos para exploração da terra (FURTADO, 1974; DUPAS, 2006). Amartya Sen há muito já vem demonstrando que o desenvolvimento depende da realização das capacidades humanas e do extermínio das privações às liberdades mais caras aos seres humanos (2000). A relação entre a exploração da terra, percebida como principal meio para o crescimento econômico, e a

busca pelo desenvolvimento torna-se mais complexa diante dos direitos dos povos originais que habitam as áreas cobçadas por suas riquezas naturais.

Essa questão ultrapassou a jurisdição dos Estados e adentrou no rol de temas com destaque internacional. A voz dos povos indígenas e tribais não chegou aos campos de negociação internacionais, ao menos inicialmente, em decorrência da representatividade dos seus interesses. Ela chegou na forma das memórias pós-genocídio, pós-crimes em massa⁴. A memória dos massacres impôs a necessidade de reconstrução e, acima de tudo, de repactuação entre o Estado e as comunidades⁵.

É evidente que essa tentativa de repactuação com os povos indígenas e tribais, nos locais onde o discurso de autodeterminação desses povos ganhou algum espaço político, aconteceu e acontece sob diretrizes construídas em nível normativo estatal, mas, especialmente, em nível interestatal, revelando o caráter transnacional da questão indígena e tribal. Nesta linha, o marco normativo internacional acerca da exploração das terras indígenas e tribais encontra-se na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em 27 de junho de 1989. É certo que antes mesmo da Convenção n. 169 da OIT, havia a Convenção sobre Populações Indígenas e Tribais de 1957 (Convenção n. 107/OIT).

As regras trazidas na Convenção n. 107 se fundam em uma visão integracionista e paternalista sobre as comunidades indígenas e tribais. O tratado orienta para integração e adaptação progressiva desses povos na vida dos respectivos Estados. Embora a Convenção n. 107 estipule o direito a não sofrer assimilação forçada,

Ao tempo que a questão indígena ganha destaque internacional duas vias importantes para lidar com as populações indígenas inseridas no espaço territorial dos Estados se abrem. A primeira diz respeito ao conceito, aos limites e às consequências da autodeterminação dos povos. Embora o princípio da autodeterminação dos povos já tivesse sido normatizado no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966)⁶, a extensão desse direito não ficou

⁴ Destaque-se o trabalho de José Martínez Cobo acerca da situação dos povos indígenas. Os relatos provocaram as Nações Unidas a atuar em nome desses povos, criando em 1982 o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas.

⁵ *vide* Pouligny, 2007.

⁶ Artigo 1 - 1. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. 2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo, e do Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus meios de subsistência. 3. Os Estados Partes do presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não-autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

menos polêmica com o passar do tempo. Prova disso são as resoluções e os contrapontos acerca dos direitos dos povos na Assembleia Geral das Nações Unidas⁷.

Inicialmente, a autodeterminação dos povos surge como um pendão para os povos colonizados e, por isso, autodeterminar-se significava ser independente da intervenção e da ingerência estrangeira⁸. Após o período de descolonização, são reforçados os anseios pelo reconhecimento do direito à diferença e, neste campo, tocou à autodeterminação ser a bandeira das minorias que não se reconheciam na identidade nacional imposta pelo Estado. As divergências entre os Estados em torno da regulamentação convencional (isto é, por meio de tratado) da autodeterminação orbitam resumidamente no reconhecimento de autonomia ou de independência dos povos que a invocam.

A autodeterminação dos povos é o pilar principiológico do direito internacional dos direitos humanos, ou seja, todos os direitos humanos que nos são reconhecidos baseiam-se no pressuposto de que todo e qualquer ser humano tem o poder/faculdade de criar, de escolher e de participar da organização da vida política, bem como do desenrolar dos aspectos econômicos, sociais e culturais da comunidade política em que vive. Dentre os marcos normativos deste princípio, é relevante destacar a Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de setembro de 2007, 200761/295, a Declaração das Nações Unidas dos Direitos dos Povos Indígenas. A Declaração renova a abordagem inicialmente adotada pelos textos internacionais acerca dos direitos dos povos indígenas ao se afastar da visão integracionista e exigir que o Estado em questão reconheça autonomia de fato e de direito aos povos indígenas nos seus territórios. A Declaração não é o primeiro nem o único marco normativo a trazer esta nova visão, mas merece destaque por ser uma diretriz global do regime dos direitos humanos (Nações Unidas) e por apontar a relevância da ratificação ou adesão da Convenção n. 169 da OIT⁹.

Dentre as características mais marcantes da Convenção, é possível apontar para algumas escolhas feitas pelo legislador internacional no texto do tratado. A primeira escolha que se aponta é a auto identificação, ou seja, o sentimento de pertença a determinado povo indígena e tribal que ultrapassa a classificação realizada pelo próprio Estado. Um segundo

⁷ UN Resolutions on Indigenous People Rights (2017).

⁸ Declaração sobre a concessão da independência aos países e povos coloniais Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral (1960); Resolução da Assembleia Geral que define as três opções de autodeterminação Resolução 1541 (XV) da Assembleia Geral (1960); Assembleia Geral Resolução que institui o Comitê Especial de Descolonização Resolução 1654 (XVI) da Assembleia Geral (1961).

⁹ [...] those States that have not yet ratified or acceded to the International Labour Organization Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) to consider doing so and to consider supporting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,¹ and welcomes the increased support by States for the Declaration [...].

ponto é a garantia de que os povos indígenas e tribais desfrutarão plenamente dos direitos humanos e das liberdades fundamentais sem qualquer impedimento ou discriminação. Embora esta frase aparentemente não revele muito, sob a perspectiva dos debates trazidos pelo multiculturalismo fica clara a escolha do legislador internacional em não acatar o discurso de incompatibilidade entre os direitos humanos e o reconhecimento do direito à diferença dos povos minoritários (Galvão e Marques, 2016). É possível, ainda, identificar o novo dever internacional que a Convenção n. 169 cria para os Estados contratantes, o dever de consultar “os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 8º, Convenção n. 169). Por fim, dentre os pontos de destaque há o artigo 9º.1 que dispõe:

[...] Desde que sejam compatíveis com o sistema jurídico nacional e com direitos humanos internacionalmente reconhecidos, os métodos tradicionalmente adotados por esses povos para lidar com delitos cometidos por seus membros deverão ser respeitados. [...]

Neste ponto, a Convenção adere a uma relativização do direito à diferença em favor dos preceitos reconhecidos pelo direito nacional e pelo direito internacional dos direitos humanos. A Convenção remete a uma interpretação jurídica sistemática. Da mesma forma, a Convenção também já serviu de parâmetro interpretativo para a Convenção Americana de Direitos Humanos, no caso *Sarayaku vs Equador* julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. O caso envolveu uma empresa petrolífera estrangeira que se instalou, por autorização do Estado, nas terras tradicionais do povo indígena Sarayaku sem que a consulta ao povo fosse realizada.

Por não ter realizado a consulta prévia ao povo Sarayaku, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou, em 27 de junho de 2012, o Equador pela violação aos direitos à propriedade, à liberdade de pensamento e de expressão, aos direitos políticos, à circulação e ao direito de residência, bem como aos direitos econômicos, sociais e culturais e, claro, além da violação ao próprio direito à consulta. Todos estes são direitos ligados ao território tradicional indígena.

A reparação imposta ao Equador consistiu (i) em neutralizar, desativar e retirar o pentolite na superfície e enterrado no território do Povo Sarayaku; (ii) consultar o Povo Sarayaku de forma prévia, adequada, efetiva e em plena conformidade com as normas internacionais aplicáveis à matéria, no caso de realizar alguma atividade ou projeto de extração de recursos naturais em seu território, ou plano de investimento ou desenvolvimento de qualquer outra natureza que implique potenciais danos a seu território; (iii) adotar as

medidas legislativas, administrativas, ou de outra natureza, que sejam necessárias para colocar plenamente em andamento e tornar efetivo, num prazo razoável, o direito à consulta prévia dos povos e comunidades indígenas e tribais, e modificar as que impeçam seu pleno e livre exercício, para o que deve assegurar a participação das próprias comunidades; (iv) implementar, com prazo razoável e com a respectiva disposição orçamentária, programas ou cursos obrigatórios que contemplem módulos sobre as normas nacionais e internacionais de direitos humanos dos povos e comunidades indígenas, destinados a funcionários militares, policiais e judiciais, bem como a outros cujas funções impliquem relacionamento com povos indígenas; (v) realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelos fatos do caso; (vi) providenciar as publicações da presente Sentença; (vii) pagar as quantias fixadas na sentença, a título de indenização por danos materiais e imateriais, e de reembolso de custas e gastos, bem como reembolsar ao Fundo de Assistência Jurídica; (viii) a partir da notificação da sentença, apresentar à Corte um relatório sobre as medidas adotadas para seu cumprimento. (CoIDH, 2017).

Sob a perspectiva dos direitos humanos, os povos indígenas são considerados sujeitos coletivos de direito internacional e por isso, são titulares dos direitos apontados pela CoIDH. A titularidade desses direitos concede aos povos o poder de demandar contra os Estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos perante a CoIDH. Trata-se de uma conexão importante com a Convenção n. 169 porque significa mais um caminho de efetivação do direito à consulta prévia, afinal, o tratado da OIT possui 22 ratificações/adesões, das quais 15 são de Estados Americanos (ILO, 2017)¹⁰.

A consulta deve, portanto, apresentar algumas características para ser considerada legítima, são elas: (i) caráter prévio, (ii) realizada com a boa-fé e visando ao acordo; (iii) a linguagem e os procedimentos devem ser adequados e acessíveis; (iv) baseada em estudo de impacto ambiental e social, e (v) a consulta deve ser fundamentada.

Diante de tudo que foi exposto neste tópico, é possível verificar que o estudo de impacto ambiental de qualquer atividade exploratória em terras indígenas é o ponto de partida para o exercício do direito à consulta. A legislação exerce papel relevante ao encarar a consulta como um direito dos povos interessados e um dever do Estado. Países como Colômbia e Peru já legislaram a respeito – como mostra o quadro acima. Contudo, mesmo na

¹⁰ Outros países são: Espanha (15 fev. 2007), Noruega (19 jun. 1990), Holanda (02 fev. 1998), Nepal (14 set. 2007), Fiji (03 mar. 1998), Dinamarca (22 fev. 1996) e República Centro-Africana (30 ago. 2010). 165 Estados ainda não ratificaram/aderiram. Note-se que não são signatários da Convenção Estados com considerável população indígena (Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e Canadá – estes países votaram contra a Declaração dos Povos Indígenas na Assembleia Geral da ONU).

ausência de referência legislativa do direito à consulta nas leis nacionais, a exemplo do Brasil, outros meios legais podem servir de instrumentos de concretização do direito à consulta e conseqüentemente da realização do estudo de impacto ambiental e social com linguagem acessível e adequada.

No caso dos países mencionados (Brasil, Colômbia e Peru), o sistema interamericano de direitos humanos possui precedente, visto no caso *Sarayaku vs. Equador*, no sentido de determinar que o Estado vinculado à Corte de São José anule as autorizações concedidas à atividade exploratória das terras indígenas que não tenham sido precedidas de consulta prévia aos povos interessados. A Convenção nº 169 tem, portanto, um grande impacto na análise dessas atividades na América Latina em razão dos mecanismos de fiscalização e de sanção criados direta e indiretamente por ela. O problema da injustiça, especialmente da injustiça ambiental é computado nesse cenário envolvendo o licenciamento ambiental, licenciamento este que pode incorporar de facto (ou não) a participação pública no seu processo.

Atribui-se, nesse sentido, que a realização de audiências públicas (dispostas como o exercício da consulta prévia) tornam o licenciamento ambiental ainda mais moroso. O que, no discurso do empreendedor, não torna o processo mais eficaz. É de se pensar na observação de Schumpeter (2017) de que dada menor participação, mais efetivo se torna o governo ou, especificamente neste caso, o processo de licenciamento ambiental conduzido por agentes públicos, seja o IBAMA no Brasil ou a Autoridad Nacional de Licencias Ambientales na Colômbia.

De acordo com Sánchez (2013), a participação pública é uma das etapas mais importantes da avaliação de impactos ambientais, em virtude do potencial significativo que os empreendimentos possuem de impactar os recursos ambientais (seja afetando, degradando ou consumindo-os) necessários às comunidades localizadas nas áreas diretamente afetadas ou nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento. Este cenário nos remete ao debate envolvendo a representação democrática e, sem dúvida, a injustiça ambiental.

Quanto a representação democrática, o próprio Robert Dahl apontava que a redistribuição econômica e fortalecimento da representação é condição substancial para uma poliarquia. Não basta, neste sentido, pensar a relação entre mais democracia no licenciamento ambiental por um viés de democracia minimalista, no qual os governantes são premiados (reeleitos, por exemplo) ou punidos (não obtém a reeleição, como exemplo) em ciclos eleitorais. Além dos processos ecológicos não acompanharem o ciclo de eleições (RODRIGUES, 2015), os processos políticos que decidem ou não outorgar a licença ambiental para a instalação ou não de um empreendimento de potencial impacto

socioambiental possuem pouca responsividade entre quem elege e quem é eleito, já que envolvem muito mais técnicos/burocratas e suas relações com os impactados, decorrendo daí uma distância entre os problemas locais e quem, por meio de mandato popular, decide ou produz política ambiental. É o cenário ideal para o florescimento da injustiça ambiental.

Leal (2013) aponta para duas noções de (in)justiça ambiental que podemos absorver no entendimento da emergência de conflitos envolvendo a indústria extrativista e seu “rolo compressor de desenvolvimento”. A Justiça Ambiental traduz a ideia de igualdade na participação das tomadas de decisões acerca do uso do ambiente, principalmente através das políticas públicas ambientais. Já a injustiça ambiental reflete a desigualdade entre os grupos sociais na distribuição dos danos e benefícios decorrentes da utilização do meio ambiente (LEAL, 2013). Percebe-se que, embora aparentem ser termos opostos, justiça e injustiça ambiental não se opõem.

Acsegrad, Mello e Bezerra abordam o termo injustiça ambiental ao definir a assimetria (desproporcionalidade) dos danos ambientais provocados às populações vulneráveis econômica e politicamente, além de carentes de informações. Em contraste, os mesmos autores aduzem o termo justiça ambiental no sentido de superação da injustiça social na dimensão ambiental para, no futuro, construir uma nova ideia das lutas socioambientais (ACSELRAD, MELLO E BEZERRA, 2009).

***Accountability*, Participação Pública e Licenciamento Ambiental em Mineração: conflitos anunciados no Brasil e na Colômbia**

De acordo com Rodrigues *et al.*, (2015), a democracia é o regime político mais responsivo ao meio ambiente. São três as principais razões: (1) maior capacidade de fomentar intervenções orgânicas, (2) estimular competências coordenadas e (3) buscar consenso ativo entre os atores políticos envolvidos. Embora seja necessário reconhecer que a democracia e seus ciclos eleitorais não acompanham a complexidade ecológica (ALIER & JUSMET, 2001; LUSTOSA, CÁNEPA, & YOUNG, 2009), a literatura aponta a associação entre “mais qualidade democrática, melhor desempenho ambiental” (HOMER-DIXON, 1996; MITCHELL & BERNAUER, 1998; STEINER, 2011; RODRIGUES *et al.* 2015).

Podemos inferir que ao tratarmos de *accountability*, a mesma deve ser acolhida no âmbito das instituições democráticas, pressuposto que permite, de forma legítima, o exercício do controle dos representantes por parte de quem os elegeu. Dividimos o alcance da *accountability* em ambientes institucionais *horizontais* (dado o controle exercido mutuamente entre os poderes institucionalizados, a separação dos poderes, por exemplo), e *verticais* (dado

o caráter de prestação de contas e sujeição ao exame e veredicto popular por meio das eleições regulares, o que pode resultar, ou não, em nova delegação de competência decisória). E, por fim, temos a *accountability social*, cujo modelo premiaria uma maior participação social, dado que os atores envolveriam a diversidade de atores sociais e econômicos na Polis, resultando em pressões e ações políticas sobre as instituições de *accountability vertical*.

A *accountability*, portanto, será trabalhada como a prestação de contas por parte do mandatário eleito. McGann (2006) considera que duas qualidades essenciais da democracia (participação e deliberação) são frutos do processo democrático. A democracia, para o autor, deve ser avaliada e justificada dentro de uma instrumentalidade mínima, ao que afirma que o desempenho democrático deve estar associado tanto aos termos de justiça quanto de deliberação. É interessante, no caso, observar que o procedimento eleitoral (instrumentalidade mínima) entre eleitor e eleito não é suficiente para conter a ideia de participação e muito menos de deliberação envolvendo o licenciamento ambiental.

Existiria um *trade off* entre valor da igualdade política e as qualidades de proteção das minorias? Essa questão traz como suporte analítico o conceito de transitividade, que seria a característica de haver preferências entre diversas alternativas, de modo a hierarquizá-las e eleger unicamente uma delas, ainda que seja útil apontar que McGann (2006) reconheça que devam ser abandonadas em algumas circunstâncias. Uma delas, acreditamos, é relacionada ao nível local de participação e deliberação envolvendo eventos (um empreendimento que poderá impactar a biota local) que não devem esperar os ciclos eleitorais para serem deliberados pelas comunidades, agentes econômicos e os representantes políticos. Em se tratando de licenciamento ambiental, a participação pública é imprescindível e não cabe ao agente suprir a voz do *principal*.

Neste sentido, o texto da Convenção 169 em seu artigo 6.1 dá suporte a premissa da participação pública comentada por Sánchez, ao determinar que cabe aos governos: “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e em particular através de suas instituições representativas, cada vez que se prevejam medidas legislativas ou administrativas susceptíveis de afetá-los diretamente”.

A necessidade de maior controle social pode ser entendida a partir dos resultados do estudo de Bojórquez-Tapia e Garcia (1998) no México. Os autores, após avaliarem 33 estudos de impacto ambiental de projetos rodoviários licenciados, concluíram que os estudos de impacto ambiental pecaram pelo caráter tendencioso e subjetivo, além de não preverem os conflitos derivados dos empreendimentos.

Aqui devemos retomar o conceito de “decisividade” a partir do debate em torno da "resolutividade" (*resoluteness*) versus "decisividade" (*decisiveness*) que Melo (2007) situa como um *trade-off*: dado um sistema de tomada de decisões com maior decisividade, menos resolutivo será esse sistema. Em um ambiente com maior número de atores com capacidade de veto, mais resistente a mudanças será a implementação de uma política. Neste sentido, ao incorporar esse debate da Política Comparada e da Teoria Política Normativa, entendemos que o uso do consulta prévia *a priori* não produz paralisia decisória no processo de licenciamento ambiental por uma razão: a reduzida presença de *veto players*. O motivo é relativamente simples: por incorporarem os atingidos pelos empreendimentos ao processo político apenas de maneira consultiva e não deliberativa, é reduzida a chance de maior morosidade no licenciamento ambiental. A consulta prévia é usada como um procedimento de legitimação do licenciamento ambiental e mesmo como um recurso de mediação e conciliação entre atores (empreendedores e/ou governo) e atingidos (comunidades étnicas, por exemplo).

Por outro lado, a reduzida prestação de contas e transparência envolvendo o licenciamento ambiental produz aumento no seu custo econômico. Também é importante destacar que a inexistência de instituições políticas consolidadas pode implicar que os royalties da mineração se tornem não uma dádiva local, mas sim uma maldição, ampliando a desigualdade e incorrendo na piora de casos locais de clientelismo e corrupção (COLLIER & HOEFFLER, 2009). E outro custo surge na forma de conflitos ambientais (BEBBINGTON, 2012; FULMER *et al*, 2008; HAARSTAD, 2012). De acordo com Santandreu y Gudynas (1998), os conflitos ambientais podem ser identificados como uma espécie de conflito social, no qual a temática disputada esteja inserida em aspectos ambientais ou mesmo de qualidade de vida das pessoas afetadas pelo empreendimento, vinculando esse cenário a dois fatores: a escassez de recursos e a distribuição desigual de recursos. Para Martínez Alier (2004), o resultado desse cenário é o incremento dos conflitos ecológicos distributivos ou a emergência da busca por justiça ambiental. Os conflitos se intensificaram em conformidade a expansão do extrativismo politizado por governos à Esquerda e à Direita do espectro político-partidário como motor do crescimento dos países da região.

No Brasil um caso nos chama a atenção pelo caráter histórico de conflito entre uma mineradora e populações remanescentes de quilombos em Oriximiná no Estado do Pará, conflito este especificamente vinculado ao extrativismo minerário e a mediação ineficaz (para sermos generosos) do Estado frente aos interesses do Mercado.

O cenário de conflito em Oriximiná é restrito a relação entre a Mineradora Rio do Norte (atual denominação) e as populações remanescentes de quilombos. Quatro conflitos por terra no município de Oriximiná, apenas no ano de 2016, não havendo registro pela Comissão da Pastoral da Terra da incidência de conflitos pela água e conflitos trabalhistas. O conflito nessa região de Oriximiná envolve, necessariamente, a mineradora Rio do Norte, as comunidades atingidas e o órgão ambiental (Instituto Chico Mendes de Biodiversidade) responsável pela gestão da unidade de conservação (Flona Saracá-Taquera). Como há superposição entre os territórios quilombolas e a unidade de conservação, os procedimentos de demarcação das terras quilombolas são prejudicados, intensificando os conflitos na área.

Na Figura 1 é possível visualizar um protesto na região do porto de Santarém, Pará, sede do ICMBio na região.

Figura 1. Protesto de Comunidades Quilombolas Afetadas Diretamente pela Expansão das Áreas em Licenciamento Ambiental pela Mineradora Rio do Norte, Oriximiná, Pará, Brasil.



Fonte: Fotografia de Carlos Penteado. Acesso em: <http://www.quilombo.org.br/sobreposicao-com-unidades-de-conser>

Rodrigues (2016) identificou que 25% da área da Floresta Nacional de Saracá-Taquera está licenciada para a mineração, especialmente de bauxita. Como há superposição de terras quilombolas e a unidade de conservação, o conflito em torno dos recursos naturais, tornou-se uma verdadeira “crônica de conflito anunciado” como é possível visualizar na Tabela 1 e na Figura 2.

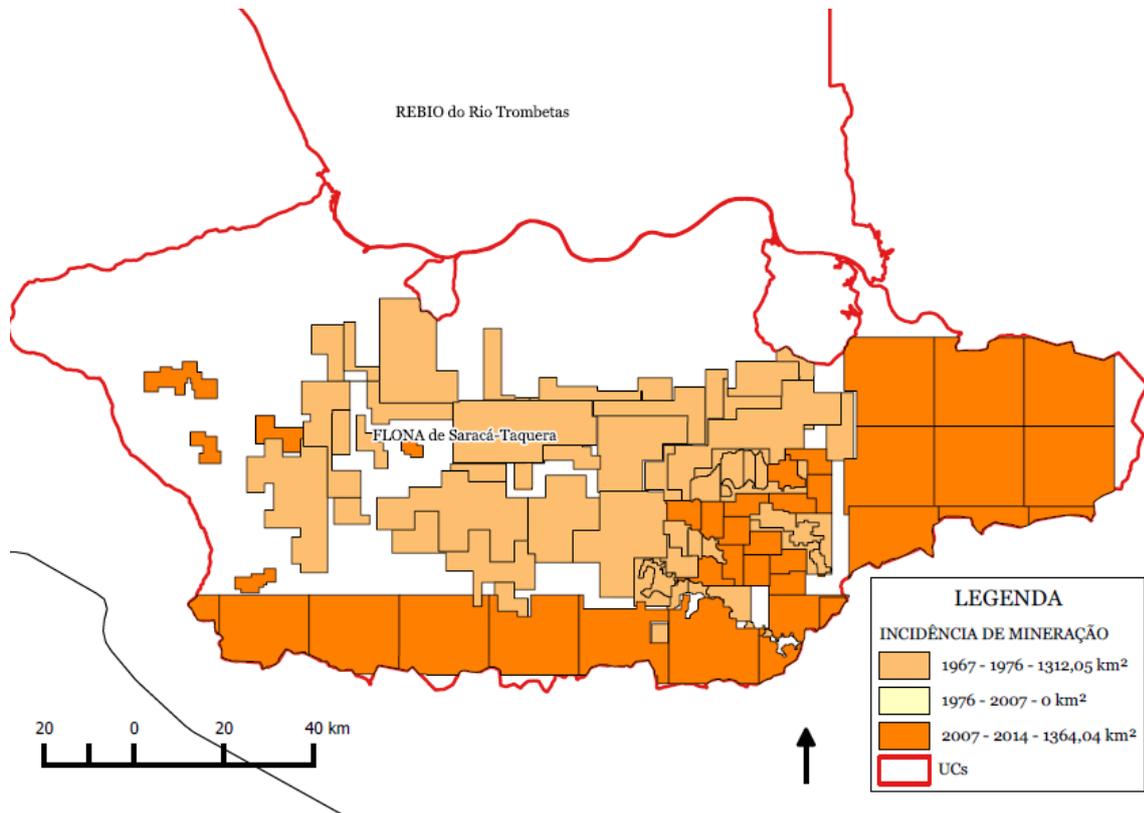
Tabela 1. Processos minerários em terras quilombolas no Baixo Amazonas

Terra Quilombola	Número de Processos Minerários	Área dos Processos (há)	% frente à dimensão total da TQ
Água Fria	3	403,20	72,4%
Alto Trombetas	9	7.858,07	3,7%
Ariramba	9	17.692,96	75,6%

Erepecuru	48	140.093,94	64,3%
Jamari/ Último Quilombo	7	12.002,26	8,6%
Trombetas	18	62.264,58	77,0%

Fonte: DNPM

Figura 2. Discriminação temporal e em km2 de incidência de Processos Minerários na Flona Saracá-Taquera e Reserva Biológica Rio Trombetas, Pará, Brasil.



Fonte: Rodrigues (2016).

Voltamos a nos perguntar, diante desse caso de Oriximiná, se o desenho de participação pública existente na legislação é suficiente para conter os conflitos sociais. De acordo com Webler e Renn (1995), a participação pública pode se dar sob dois fundamentos: por uma razão de natureza ética que incorporaria a participação pública como um mecanismo fundamental do jogo democrático e, do outro lado, uma razão de caráter eminentemente funcional, dada a maior participação, mais legitimidade ao processo de licenciamento ambiental, reduzindo o custo político na tomada de decisões. Ao nosso ver, ambas perspectivas não se excluem, mas podem não ser efetivas nos procedimentos envolvendo a prestação de contas do licenciamento ambiental de um empreendimento que causará impactos significativos, reversíveis ou não, temporários ou sazonais, etc.

A participação pública envolvendo o processo decisório em torno do licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de impactos significativos, via a consulta prévia, pode ser entendido como um mecanismo de contenção de conflitos, ainda que insuficiente, como podemos observar nos inúmeros casos de conflitos envolvendo mineradoras transnacionais e minorias étnicas na América Latina (RODRIGUES, 2016).

Rodrigues (2016), ao avaliar os impactos do investimento estrangeiro direto em mineração no Brasil, na Colômbia e no Peru afirma que a América Latina, como um todo, tornou-se um celeiro e também uma grande mina a ser explorada. Um dos maiores problemas, se não o maior, é que a demanda intensiva em recursos naturais terminou por se apoiar em legislações de alta receptividade do investimento estrangeiro direto usado por governos locais como “motor do crescimento”, ao mesmo tempo em que a fragilidade das instituições de controle e monitoramento ambiental se intensificou nos últimos anos (COLOMBIA, 2017; RODRIGUES, 2016). A existência ou não de mecanismos de participação pública no processo decisório envolvendo explorar ou não uma jazida mineral determinava fortemente a gênese dos conflitos, restando às comunidades atingidas a busca por corrigir ou impedir os empreendimentos via judicial.

Embora a consulta prévia represente um mecanismo político de prestação de contas do que pretende fazer o empreendedor, não há caráter deliberativo na produção do estudo de impacto ambiental que determine legalmente como prioritários os interesses das comunidades ouvidas nas audiências públicas. Não há essa colaboração por uma razão simples: a legislação ambiental de países como o Brasil, o Peru e o México não contempla mecanismos de participação deliberativa nesse processo. A exceção parcial pode ser identificada no caso da Colômbia. O artigo 124 do Código de Minas colombiano estabelece um direito de “prelación” (direito prioritário) para que os povos e comunidades indígenas possam explorar os minerais existentes em seus territórios.

Embora seja assegurado esse direito, todo o processo de licenciamento envolve, *grosso modo*, diversas instituições para a finalidade de autorizar a licença para exploração da área. No Brasil, em caso de área que envolva unidades de conservação, o ICMBio deve participar, assim como caso haja impactos diretos em terras indígenas, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). No caso colombiano, também há o compartilhamento de responsabilidades para chancela do empreendimento. Na Colômbia, temos a Agência Nacional de Mineração e a Agência Nacional de Licenciamento Ambiental, além de casos nos quais o licenciamento fica por conta dos órgãos departamentais (de maneira similar ao Brasil, o licenciamento é repartido entre as unidades federativas), o que aumenta o grau de

prestação de contas entre as instituições, mas também intensifica o custo de transação. Para driblar esse cenário de “licenciamento moroso”, há um caso ilustrativo na Colômbia.

A Cerro Matoso S. A, por meio do projeto “Exploración técnica de un yacimiento de níquel, metales preciosos y otros concesibles”, com a resolução 701076 de 12 de Setembro de 1996 e com a data de autorização em 13 de Fevereiro de 2007, obteve as licenças de exploração nº 18.065, nº 025-23, nº 026-23 e nº 027-23 com uma área outorgada de 8.614 hectares no município de Monte Líbano e 5.000 hectares em Planeta Rica. De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental entregue ao Ministério do Meio Ambiente colombiano, os impactos do projeto de mineração seriam de curta duração, podendo todos ser mitigados, mas o que mais chamou a atenção, ao ser feita a leitura do Estudo de Impacto Ambiental, foi a ausência, no componente “impactos antrópicos”, de comunidades indígenas e afrocolombianas na região. A não identificação das comunidades indígenas e afrocolombianas de Uré nas áreas diretamente afetadas e de influência direta do empreendimento, por exemplo, resultou num imbróglio judicial envolvendo o empreendimento.

De um lado, a incorporação das comunidades indígenas foi “aceita” pela empresa, mas quanto as comunidades afrocolombianas, a empresa Cerro Matoso S. A contestou o Auto nº. 851 que demandava também a Consulta Prévia a essas populações. De acordo com a empresa, as comunidades afrocolombianas deveriam ser ouvidas apenas quando concluída a exploração do empreendimento. Não é de se estranhar, diante dessa postura, que o conflito na área se acirrasse. No Auto nº 851 de 24 de Novembro de 1997, foi determinado que a Cerro Matoso S. A realizasse a Consulta Prévia com as comunidades afrocolombianas de Uré.

Como é a quarta maior mina a céu aberto do mundo, um dos impactos ambientais e antrópicos diretamente correlacionados, é a dispersão de poluentes (aspecto) e, como consequência, o aumento de casos de doenças cardiorrespiratórias nas comunidades localizadas nas áreas de influência direta. A situação ganhou tal gravidade que a Defensoria del Pueblo, instituição responsável pela proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Civis, foi acionada. Como resultado a: “*Cerro Matoso se compromete a realizar los estudios para establecer si existe una relación entre las enfermedades de la zona y la operación de la mina*” (COLOMBIA, 2014).

A distância entre quem propõe o empreendimento e os membros da comunidade que vai receber os impactos desse empreendimento, sejam positivos ou negativos, é significativa e a prestação de contas desse estudo de impacto ambiental, a depender da legislação

ambiental no país, se dará de forma pouco responsiva quanto aos preceitos de uma ética pública que priorize a contenção de danos ambientais e a proteção social.

O mecanismo de consulta prévia, amparado na Convenção nº 169 e internalizado juridicamente pelos países latino americanos gerou situações de maior ou menor decisividade quanto aos direitos de minorias étnicas. O caso colombiano chama a atenção. Na sentença SEU-039/97, o Tribunal Constitucional examinou o caso da comunidade indígena U'wa contra o Ministério do Meio Ambiente da Colômbia e a Sociedade Ocidental da Colômbia Inc. A razão da interpelação atingiu diretamente o princípio da ideia de consulta prévia e participação pública no procedimento de licenciamento ambiental: os direitos comunitários (e não apenas individuais) foram atingidos ao não incorporar, no licenciamento de hidrocarbonetos no território U'wa, a consulta prévia sistemática, dado que apenas uma reunião foi realizada entre representantes da mineradora, o órgão licenciador e a comunidade representada por alguns líderes. O resultado não poderia ser outro que não protestos civis contra a mineradora, como é possível visualizar na Figura 3

Figura 3. Protesto de Comunidade U'wa na Colômbia contra Mineradora Transnacional.



Fonte: Observatório de Conflictos Mineros (2015).

Para Machado (2013), no Brasil, outras formas de participação pública são possíveis nesse cenário do licenciamento ambiental: a (i) veiculação de informação ambiental, a (ii) o acesso público ao próprio estudo de impacto ambiental e (iii) comentários que podem ser enviados ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental.

O próprio desenho do licenciamento ambiental não incorpora, necessariamente, as demandas comunitárias previamente, como já discorremos. O que leva, necessariamente, a

uma reduzida forma de controle social e baixa responsividade do agente econômico com a (s) comunidade (s) afetada pelo empreendimento. O órgão ambiental se faz presente de maneira marginal na relação entre quem afeta e quem é afetado, atuando na fiscalização e monitoramento. O que altera esse cenário é a judicialização do licenciamento ambiental, algo também comum ao Brasil, à Colômbia, ao México e ao Peru, entre outros países da América Latina. A judicialização do licenciamento ambiental termina por aumentar os custos econômicos do empreendimento (por tardar suas fases de licença prévia, implantação e operação), bem como os conflitos socioambientais locais.

No Brasil também a implementação da Consulta Prévia vem acompanhada da judicialização do licenciamento ambiental. Por exemplo, em 2017 o Ministério Público Federal (MPF) do Amazonas conseguiu garantir judicialmente a realização da Consulta Prévia no município de Autazes, para que populações indígenas (etnia Mura) e ribeirinhas fossem consultadas diante do avanço do licenciamento envolvendo a mineração de potássio, além da instalação de um porto e estrutura rodoviária, empreendimento este que já detinha autorização de pesquisa minerária por parte do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) desde 2009 (BRASIL, 2009).

Em 2017, na Colômbia, a consulta prévia ganhou projeção especialmente como mecanismo político de prevenção de impactos da mineração. O respaldo constitucional para o caso colombiano veio por meio da Sentença T-445 de 2016 da Corte Constitucional. Na Sentença advertiu-se do caráter obrigatório da Consulta Prévia às comunidades onde projetos de extrativismo mineral se fizessem de interesse. A demanda social por exercitar institucionalmente a Consulta Prévia ganhou corpo na Colômbia, como ilustra a Tabela 2.

Tabela 2. Panorama do Exercício da Consulta Prévia na Colômbia

Município e Departamento Colombiano	Mês/Ano	Mesas de Votação Instaladas para as eleições de 2015	Mesas de Votação Instaladas para a Consulta Popular	Resultado das Consultas Populares (votos computados)	
				Sim	Não
Piedras (Tolima)	Julho/2013	17	8	24	2.971
Tauramena (Casanare)	Dezembro/2013	46		151	4.426
Cabrera (Cundinamarca)	Fevereiro/2017	11		23	1.465
Cajamarca (Tolima)	Março/2017	47	18	76	6.165
Cumaral (Meta)	Junho/2017	48	22	183	7.475

Arbeláez (Cundinamarca)	Julho/2017	25	9	38	4.312
Pijao (Quindío)	Julho/2017	20	9	26	2.613

Fonte: Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH, 2017).

Entre as consultas, destacamos a realizada em Cajamarca (Tolima), uma consulta prévia, de caráter vinculativo, sobre a implantação de um projeto de mineração na região. O referendo, no caso, buscou a resposta da população local à pergunta: “¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?”¹¹

Figura 4. Consulta Popular sobre Projeto de Mineração “La Colosa” em Cajamarca, Tolima, Colômbia.



Fonte: CENSAT (2017).

De 6.691 votos na Consulta Pública, 6.615 votaram pelo “Não” enquanto apenas 71 votos foram computados ao “Sim”, ou seja, 97,9% dos participantes do referendo. Como resposta, a Anglo Gold Ashant, mineradora diretamente envolvida, emitiu nota:

“Somos respetuosos de los mecanismos de participación ciudadana y de sus resultados”. “Lamentamos que por cuenta de un debate mal planteado sobre la minería en Colombia, se ponga en riesgo que el país y la región reciban los beneficios de la minería bien hecha y responsable”.¹²

¹¹ [Está de acordo, Sim ou Não, com a execução de projetos e atividades de mineração no município de Cajamarca? Tradução livre dos autores].

¹² "Somos respetuosos com os mecanismos de participação cidadã e seus resultados". "Lamentamos que, devido a um debate mal conduzido sobre mineração na Colômbia, arrisque-se que o país e a região não recebam os

Há, em geral, um padrão nas respostas quando o exercício democrático de controle social não coaduna com os interesses da indústria extrativista. Não foi diferente com este caso em Tolima, Colômbia. O termo “Insegurança jurídica” é repetido como um mantra pelos agentes econômicos, assim como se associa de maneira direta a participação pública como um entrave ao desenvolvimento do país hospedeiro dos projetos de mineração. Por fim, no caso de Tolima, Colômbia, a reação de quem perdeu o “jogo” não surpreende quando se derrota os interesses da indústria extrativista: apela-se ao interesse nacional (o que quer que seja isto) sobre o interesse local.¹³

A literatura especializada em AIA (SÁNCHEZ, 2013; ORTOLANO, 1997) indica que a consulta pública permite o aprimoramento das decisões em avaliação de impacto ambiental por meio da possibilidade de a comunidade impactada influenciar os resultados e legitimar o processo decisório, desarmando uma maior resistência local ao empreendimento. Entretanto, é importante também reforçar, há resistência não apenas dos agentes econômicos que buscam implementar empreendimentos de caráter impactante social e ambientalmente, mas também das instituições públicas que chancelam a viabilidade do empreendimento.

Considerações Finais

A consulta prévia, em tese, permitiria às comunidades serem ouvidas pelo empreendedor e órgão ambiental mediador, outorgando maior legitimidade ao processo, podendo mesmo influenciar os resultados bem como a escolha das medidas mitigadoras a serem adotadas para dirimir os impactos ambientais e sociais do empreendimento, o que figura, muitas das vezes, apenas na “letra da lei”.

Cabe ao órgão ambiental do país responsável pela emissão das autorizações para exploração minerária asseverar que os impactos ambientais e sociais sejam identificados e previstos pelo estudo de impacto ambiental. É imprescindível, para maior efetividade da transparência e prestação de contas do licenciamento ambiental que os atingidos pelo empreendimento possuam clareza dos possíveis impactos que os afetarão diretamente e que o responsável legal demonstre a capacidade de gerenciar os riscos envolvidos, bem como mitigar, reduzir e/ou compensar os impactos do empreendimento proposto.

benefícios da mineração bem elaborada e responsável [tradução livre do autores]. Cf. <http://www.anglogoldashanticolombia.com/noticia/frente-los-resultados-consulta-popular-cajamarca-anglogold-ashanti-manifiesta/>

¹³ Conferir as considerações de Santiago Ángel Urdinola, presidente da Asociación Colombiana de Minería. Disponível em: <http://www.portafolio.co/economia/preocupa-que-consultas-populares-frenen-el-desarrollo-del-pais-acm-504451>

O risco de que a decisão da viabilidade “técnica” do empreendimento (a mineração, como aqui analisado) seja impactada pela decisão “política” quando um debate sobre o empreendimento é posto de forma pública, ao envolver inúmeros atores, aumenta, desta forma, o custo de transação envolvendo quem empreende, quem media e quem é impactado pelo empreendimento. A ideia de que as comunidades afetadas podem estar num dilema de “jogo de soma zero” é real. “Ou água ou ouro”, um verdadeiro dilema do prisioneiro, se pensarmos nos termos da teoria da escolha racional, para os moradores: atrair renda via mineração diante do risco de seu ambiente ser contaminado com altíssimo custo ambiental, social e econômico?

A criação de canais político-institucionais para reduzir ou mitigar esses impactos refletiu-se na institucionalização de mecanismos que permitissem, mesmo que minimamente, que essas populações impactadas pudessem ser ouvidas de alguma forma. Um dos efeitos desse ambiente de incorporação de maior “prestação de contas” de agentes econômicos com empreendimentos de alto ou médio impacto, o Estado mediador desse ambiente via os órgãos ambientais e as populações atingidas foi, por exemplo, a criação pela OIT da Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes.

A Convenção nº 169 reconhece as aspirações dos povos no sentido de assumirem o controle de suas próprias instituições, modelo de vida e desenvolvimento econômico. De um modo geral, a Convenção impõe aos Estados signatários o respeito e a proteção das liberdades políticas dos povos, ampliando as formas de participação nas questões relativas aos seus interesses, em especial no uso e na exploração das terras que ocupam. O livre consentimento passa a fazer parte do conceito de autodeterminação.

Quanto menos participação e controle democrático, maiores as chances de que prevaleça nos empreendimentos licenciados um viés de atuação com pouca *accountability*, que pode inclusive contribuir na judicialização dos procedimentos de licenciamento ambiental, como já observado. No final das contas, há um problema de acesso e de assimetria informacional envolvendo todos os atores econômicos, sociais e políticos no cenário político do licenciamento ambiental. Por exemplo, a informação dos impactos previstos pela atividade de mineração procede das empresas mineradoras que remete às comunidades impactadas, a depender da legislação do país, um relatório “com linguagem acessível” informando os impactos positivos e negativos e compensações ajustadas entre a empresa e o poder público.

Qual o controle social dessa informação? A bem da verdade, o formato da consulta favorece um ambiente de monólogos entre as partes envolvidas, o que prejudica ainda mais as comunidades a serem impactadas pela assimetria de poder envolvendo as mineradoras e

seu capital econômico e influência política nos ambientes de tomada de decisão, por exemplo, e os líderes comunitários, muitas vezes espremidos entre o discurso de desenvolvimento (emprego e renda, escolas e postos de saúde na região) e a insegurança comunitária derivada do acúmulo de experiências vividas e ouvidas de casos similares que terminaram por minar a confiança nesse mesmo discurso.

É fundamental, neste sentido, que a Consulta Prévia possua um caráter decisivo, não apenas consultivo, mas também deliberativo. A capacidade direta de consulta, via referendo, é um dos exemplos possíveis de instrumentação decisiva do mecanismo da Consulta Prévia, como disposto na Convenção nº 169, para auditar a opinião pública local frente a empreendimentos de alta magnitude de impactos.

Mais democracia importa na medida em que permita a participação dos diretamente afetados pelo empreendimento. A existência de mecanismos diretos de Consulta Prévia que contenham um componente deliberativo e não apenas consultivo melhora a qualidade democrática do processo de licenciamento ambiental. Entretanto, reforça a percepção de um jogo de soma zero: o ganho de um jogador (as comunidades atingidas) representa necessariamente a perda para o outro jogador (as mineradoras) ou vice e versa.

Referências

ALIER, J, M; JUSMET, J, R. *Economia Ecológica y Política Ambiental*. México: FCE, 2001.

BARAÚNA, G. M .Q.; MARIN, R. E. A. *O “fator participativo” nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte*. In: ZHOURI, A. (Org.). *As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 93-125.

BEBBINGTON, A (ed.). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*, New York: Routledge, 2012.

BOJÓRQUEZ-TAPIA, L. A.; GARCÍA, O. “Na approach for evaluating EIAs – deficiencies of EIA in Mexico”. *Environmental Impact Assessment Review*, v.18, p.218-240, 1998.

BRASIL. Ministério Público Federal do Amazonas. 2017. Ação civil pública para responsabilizar empresa Potássio do Brasil e Ipaam por estudos de mineração em terras indígenas em Autazes, no Amazonas, sem consulta prévia a indígenas e ribeirinhos da região. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/acp-potassio-do-brasil-mineracao-autazes-1/view>

COIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Sarayaku vs Ecuador*. Disponível: <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.doc>. Acesso em: 20 maio 2017.

COLLIER, P; HOFFLER, A. “Testing the neocon agenda: democracy in resource-rich societies.” *Europe Economic Review*, 53, n. 3, p.293-308, 2009.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentença SEU-039/97. 3 fev. 1997. [Magistrado Proponente: Antonio Barrera Carbonell].

COLOMBIA. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2017. Presupuesto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponível em: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/495-plantilla-areas-finanzas-y-presupuesto-10> último acesso em: 09 de Março de 2018.

COLOMBIA. Defensoría del Pueblo (2014). Informe defensorial explotación de níquel. Disponível em: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/825/Explotaci%C3%B3n-de-Niquel-Proyecto-Cerro-Matoso-%E2%80%93Montel%C3%ADbano---C%C3%B3rdoba-Explotaci%C3%B3n-de-Niquel-Proyecto-Cerro-Matoso-Infomes-defensoriales---Medio-Ambiente.htm>

DITTY, J. M.; REZENDE, C. E. de. “Public participation, artisanal fishers, and the implantation of a coastal megaproject”. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 25, n. 1, p. 51-59, 2013.

DUPAS, G. *O mito do progresso: ou o progresso como ideologia*. São Paulo: UNESP, 2006.

FIERRO M. J. (2011). *Evaluación técnica de la pertinencia de los términos de referencia para el desarrollo de actividades mineras y de recuperación morfológica y ambiental en 6 zonas piloto de la Sabana de Bogotá*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá D.C.

FULMER, A, GODOY, A. S, NEFF, P. “Indigenous Rights, Resistance and the Law: Lessons from a Guatemalan Mine”. In: *Latin American Politics and Society*, 50, 4, 91–121, 2008.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALVÃO, V. K; MARQUES, V. T. . “Multiculturalism and human rights”. In: RUBIO, D. S; OLIVEIRA, L. P. S; COELHO, C. J. H. (Org.). *Teorias Críticas e Direitos Humanos contra o sofrimento e a injustiça social*. 1ed.Curitiba: EDITORA CRV, v. 1, p. 273-286, 2016.

HAARSTAD, H. *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*, New York: Palgrave, 2012.

HOMER-DIXON, T. F. “Strategies for Studying Causation in Complex Ecological-Political Systems”. *The Journal of Environment Development*, Thousand Oaks, v. 5, n. 2, p. 132-148, June, 1996. Disponível em: <http://www.library.utoronto.ca/pcs/eps/method/methods1.htm>.

LUSTOSA, M.C.J., CÁNENA, E.M. & YOUNG, C.E. “Política Ambiental”. In: MAY, P.H., LUSTOSA, M.C.J. & VINHA, V. *Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática*. RJ: Elsevier, 2009.

ILO. NORMLEX. Ratification of Convention n. 169. Disponível em:<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314>. Acesso em: 29 mar. 2017.

MARTÍNEZ ALIER, J. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria, 2004.

MACHADO, P. A. L. “Avaliação de Impacto Ambiental e Direito Ambiental no Brasil”. In: SÁNCHEZ, L. E. (Org). *Avaliação de Impacto Ambiental: situação atual e perspectivas*. São Paulo: Epusp, 1993. p. 49-57.

MCGANN, A. *The Logic of Democracy, Reconciling Equality, Deliberation and Minority Protection*. Ann Harbor: Michigan University, 2006.

MELO, M. A. “O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática”. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. vol.22, no.63, p.11-29, 2007.

POULIGNY, B; CHESTERMAN, S; SCHNABEL, A. (ed.). *After mass crime: rebuilding States and communities*. Tokyo: United Nations University Press, 2007.

ORTOLANO, L. *Environmental Regulation and Impact Assessment*. New York: John Wiley Et Sons, 1997.

RED INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, RIDH. Informe paralelo sobre los mecanismos de participación ciudadana en Colombia (Consultas Populares y Consulta Previa, Libre e Informada) y la situación de derechos humanos para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas. Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/COL/INT_CESCR_CSS_COL_28540_S.pdf

RODRIGUES, D. F; SILVA JUNIOR, J. A.; SILVA, D. ; LIMA, T. T. C. . “A sustentável leveza da democracia? Os efeitos da qualidade democrática sobre o desempenho ambiental.” *Desenvolvimento e Meio Ambiente* (UFPR), v. 33, p. 81-99, 2015.

_____. “Paraísos Perdidos? Investimento Estrangeiro Direto em Mineração e Conflitos Ecológicos Distributivos no Brasil, na Colômbia e no Peru”. *Teoria & Pesquisa*, v. 25, p. 96-133, 2016.

ROTHMAN, F. D. “A comparative study of dam-resistance campaigns and environmental policy in Brazil”. *Journal of Environment and Development*, California, v. 10, n. 4, p. 317-344, 2001.

SANTANDREU, A; GUDYNAS, E. *Ciudadanía en movimiento: participacion y conflictos ambientales*. Montevideo: Ediciones Trilce, 1998.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SÁNCHEZ-VÁZQUEZ, L; ESPINOSA, M; G., EGUIGUREN, M. B. “Percepción de conflictos socio-ambientales en zonas mineras: el caso del proyecto mirador en Ecuador”. *Ambiente & Sociedade* [en línea] 2016, XIX (Abril-Junio), p.23-44, 2016.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução Luiz Antônio Oliveira Araújo. São Paulo: EdUnesp, 2017.

STEINER, A. Q. “O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 141-158, 2011.

URKIDI, L. “Movimientos anti-mineros: el caso de Pascua-Lama en Chile”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, v. 8, p. 63-77, 2008.

WALTER, M. “Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina: el caso Esquel (2002-2003).” *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, v. 8, p. 15-28, 2008.

WEBLER, T.; TULER, S.; KRUEGER, R. “What is a good public participation process? Five perspectives from the public”. *Environmental Management*, New York, v. 27, n. 3, p. 435-450, 2001.

UN Resolutions on Indigenous People Rights. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/about-us/unga-res-on-ips.html>>. Acesso em: 18 maio 2017.

WEBLER, T.; RENN, O. “A brief primer on participation: philosophy and practice”. In: RENN, O; WEBLER, T.; WIEDEMANN, P. (Orgs). *Fairness and competence in citizen participation*. Dordrecht: Kluwer, 1995. p. 17-33.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZHOURI, A. “Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008.

Consulta Prévia, *accountability* Social e Conflitos no Licenciamento Ambiental em Mineração no Brasil e na Colômbia

Resumo

A Consulta Prévia, mecanismo de participação pública disposto na Convenção n.169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é um instrumento eficiente para ampliar a *accountability* social no licenciamento ambiental de empreendimentos minerários? O objetivo do artigo, metodologicamente identificado como um Estudo de Caso, foi analisar a participação pública, amparada na Convenção n° 169 da OIT, como um mecanismo de *accountability* social, identificando casos no Brasil e na Colômbia envolvendo empreendimentos de mineração com o intuito de avaliar o grau de decisividade da ferramenta. Para tanto, foi feita uma revisão de literatura interdisciplinar sobre o tema de extrativismo minerário, participação pública e conflitos socioambientais, envolvendo especialmente os campos da Ciência Política e da Avaliação de Impactos Ambientais. Os resultados apontaram que a Convenção n° 169 da OIT foi absorvida politicamente, entretanto, a decisividade do uso da consulta prévia, como mecanismo de *accountability* social, ainda é incipiente, demandando maior envergadura do mecanismo institucional, incorporando processos mais deliberativos e decisivos, como referendos nos locais onde ocorrerão os empreendimentos.

Palavras-chave: Convenção no 169; Participação Pública; Licenciamento Ambiental; Conflitos Socioambientais.

Prior Consultation, Social Accountability and Conflicts in Environmental Licensing in Mining in Brazil and Colombia

Abstract

The Prior Consultation, a mechanism for public participation provided by Convention n. 169 of the International Labor Organization (ILO), an efficient instrument to increase social accountability in the environmental licensing of mining enterprises? The objective of the article, methodologically identified as a Case Study, was to analyze public participation, supported by ILO Convention 169, as a mechanism of social accountability, identifying cases in Brazil and Colombia involving mining enterprises with the purpose of evaluating the degree of decisiveness of the tool. Therefore, an interdisciplinary literature review on the subject of mining extraction, public participation and socio-environmental conflicts was carried out, especially involving the fields of Political Science and Environmental Impact Assessment. The results pointed out that ILO Convention 169 was absorbed politically, however, the decisiveness of the use of prior consultation, as a mechanism of social accountability, is still incipient, demanding a larger institutional mechanism, incorporating more deliberative and decisive processes, such as referendums where the projects will take place.

Keywords: Convention 169; Public Participation; Environmental Licensing; Socio-environmental conflicts.

Consulta Previa, Accountability Social y Conflictos en el Licenciamiento Ambiental en Minería en Brasil y Colombia

Resumen

La Consulta previa, mecanismo de participación pública dispuesto en la Convención n.169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es un instrumento eficiente para ampliar la accountability social en el licenciamiento ambiental de emprendimientos mineros? El objetivo del artículo, metodológicamente identificado como un Estudio de Caso, fue analizar la participación pública, amparada en la Convención 169 de la OIT, como un mecanismo de accountability social, identificando casos en Brasil y Colombia involucrando emprendimientos de minería con el propósito de evaluar el grado de decisividad de la herramienta. Para tanto, se realizó una revisión de literatura interdisciplinaria sobre el tema de extractivismo minero, participación pública y conflictos socioambientales, involucrando especialmente los campos de la Ciencia Política, de la Economía Ecológica y de la Evaluación de Impactos Ambientales. Los resultados apuntaron que la Convención n. 169 de la OIT fue absorbida políticamente, sin embargo, la decisividad del uso de la consulta previa, como mecanismo de accountability social, aún es incipiente, demandando mayor envergadura del mecanismo institucional, incorporando procesos más deliberativos y decisivos, como referendos en los lugares donde ocurrirán los emprendimientos.

Palabras clave: Convenio no 169; Participación pública; Licenciamiento Ambiental; Conflictos Socioambientales.