



DÉFICITS DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA MINERÁRIA BRASILEIRA: ESTUDO DE CASO SOBRE A MINERAÇÃO NO TERRITÓRIO QUILOMBOLA KALUNGA

Submetido em: 07-10-2025
Publicado em: 16-10-2025

Alice Santos Veloso Neves

Doutoranda; UFG

✉️ aliceveloso@discente.ufg.br

Saulo Pinto Coelho

Doutor; UFMG

✉️ saulocoelho@ufg.br

RESUMO:

Este artigo realiza um estudo de caso sobre a mineração no Território Quilombola Kalunga para analisar os déficits de governança democrática na política minerária brasileira. Ancorado em referenciais teóricos do constitucionalismo crítico, o estudo busca entender como se configuram os reiterados desrespeitos aos Kalungas diante da ocorrência de várias situações de ausência da Consulta Prévia, Livre, Informada e Culturalmente Adequada (CPLIA) à comunidade, no setor minerário e como essa omissão afeta o pleno exercício dos seus direitos. O objetivo principal entender em quais termos se dá a ineficácia da previsão constitucional (tendo em vista ratificação de convenção internacional) de consulta prévia, evidenciada pela falta de amparo às comunidades quilombolas e a quase ausência de atuação proativa da Agência Nacional de Mineração (ANM) ou de outro ator do poder público, para fazer valer um efetivo respeito à consulta prévia; bem como busca entender como esse desrespeito à consulta prévia se conecta com a ofensa a outros direitos da população local em razão da atividade minerária. A metodologia envolveu uma revisão sistemática e um levantamento e tratamento de dados primários sobre processos minerários no território Kalunga em Goiás, nas plataformas da ANM e em software privado voltado a esta finalidade, identificando-se mais de 800 processos e 34 em fase de lavra. A pesquisa conclui que a sistemática falta da CPLIA e de um protocolo específico para os Kalunga é um sintoma da desconstitucionalização fática, expondo a ineficácia dos mecanismos constitucionais de proteção frente à pressão do capital extrativista, sendo premente a implementação de políticas e estratégias públicas integradas que fortaleçam o direito à autodeterminação quilombola.

Palavras-chave: Território Quilombola Kalunga; Constitucionalismo Crítico; Déficits de Governança Democrática; Mineração; Consulta Prévia, Livre, Informada, de Boa-Fé e Culturalmente Adequada.

**DEFICITS IN DEMOCRATIC GOVERNANCE IN BRAZILIAN MINING POLICY:
CASE STUDY ON MINING IN THE KALUNGA QUILOMBOLA TERRITORY**

ABSTRACT:

This article presents a case study on mining in the Kalunga Quilombola Territory to analyze the deficits in democratic governance within Brazilian mining policy. Grounded in theoretical frameworks of critical constitutionalism, the study seeks to answer: what is the (un)constitutional state of protection for the Kalunga community in the face of the absence of Free, Prior, Informed, and Culturally Appropriate Consent (FPIC) in the mining sector, and how does this omission affect the full exercise of their rights. The main objective is to instigate the study of constitutional ineffectiveness, evidenced by the lack of support for Quilombola communities and the near absence of proactive action by the National Mining Agency (ANM). The methodology involved a systematic review and a data survey of mining processes in the Kalunga region (Goiás) on ANM platforms and in private software, identifying more than 800 processes and 34 in the mining phase. The research concludes that the systematic lack of FPIC and a specific protocol for the Kalunga is a symptom of de facto deconstitutionalization, exposing the ineffectiveness of constitutional protection mechanisms against the pressure of extractive capital, making the implementation of integrated public policies that strengthen the Quilombola right to self-determination urgent.

Keywords: Kalunga Quilombola Territory. Critical Constitutionalism. Democratic Governance Deficits. Mining. Free, Prior, Informed, and Culturally Appropriate Consent.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta um estudo de revisão sistemática sobre os impactos da mineração no território quilombola Kalunga, expondo os déficits críticos de governança democrática inerentes à política minerária brasileira. Também realiza coleta e tratamento de dados primários sobre os processos minerários em andamento no território estudado. A análise detalha as especificidades e vulnerabilidades dessa comunidade tradicional e demonstra como a política setorial de extração mineral (entendida como uma política do tipo regulatória, com função direta de adequar a atividade econômica aos interesses sociais), ao entrar em contato com esses territórios, revela uma inefetividade constitucional sistemática. Essa inefetividade manifesta-se, no caso pesquisado, sobretudo na ausência ou falha na implementação da Consulta Prévia, Livre, Informada, de Boa-Fé e Culturalmente Adequada (CPLI) e da realização de seu protocolo, fundamental para a proteção dos direitos e da autodeterminação do povo Kalunga.

Aborda-se o tema a partir dos eixos relacionados às ações desempenhadas pelo Poder Executivo, com exposição dos programas governamentais e políticas públicas existentes sobre

as comunidades quilombolas; as ações do Poder Judiciário, como as desempenhadas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e os Grupos de Trabalho Quilombola e propriamente sobre a efetividade das Políticas Públicas Quilombolas, demonstrando os desafios fundiários e a questão da Consulta Prévia, Livre, Informada, de Boa-Fé e Culturalmente Adequada.

Os grupos vulnerabilizados enfrentam uma série de desafios que os excluem do pleno exercício de seus direitos, ou os sub-incluem como assevera Neves (2018). Esses desafios incluem a pobreza, a discriminação, a falta de acesso a serviços essenciais e a justiça, além da marginalização social. No Brasil, populações como quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência e mulheres em situação de violência são exemplos de grupos que demandam políticas públicas específicas, que possam envolver vários órgãos e entes, comunicando ações que possibilitem a garantia da inclusão social e uma vida mais digna, a partir das particularidades de cada um desses grupos e comunidades.

A expansão da mineração em territórios quilombolas tem provocado mudanças profundas na paisagem, modificação ambiental, deslocamento compulsório e aumento da vulnerabilidade social, especialmente entre as mulheres quilombolas, que apresentam maior vulnerabilidade social e de saúde, pois são mais expostas e possuem acesso precário a direitos básicos (Costa, et al, 2023; Nascimento, et al, 2022.). A literatura destaca que a sobreposição de unidades de conservação e áreas mineradas muitas vezes ignora a presença e os direitos dos ambientes tradicionais, resultando em conflitos, perda de acesso de recursos naturais e impactos negativos à saúde e à cultura (Costa, et al, 2023; Nascimento, et al, 2022). E o avanço de empreendimentos extrativistas, como a mineração e agronegócio são apontados como ameaça constante a integridade territorial e à resistência quilombola (Berg, et al, 2025; Santos, et al, 2021).

A expansão das diferentes atividades econômica geralmente induz conflitos fundiários, como a agricultura, a expansão urbana e no caso em análise a mineração, apresentando um sintoma de sobreposição de áreas protegidas e mineradas, o que implica na invisibilização de tradições tradicionais (Souza et al, 2020). Essa sobreposição com as áreas mineradas tem feito com que as comunidades se organizem contra a invasão de suas terras e lutem constantemente para dar visibilidade aos efeitos da mineração e das unidades de conservação (Costa et al, 2023).

A mineração dentro das localidades quilombolas é juridicamente possível, mas a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sobre Povos Indígenas e

Tribais, ratificada pelo Brasil em 2002, determina que as comunidades sejam consultadas previamente a respeito de atividades econômicas que afetem seus territórios (Brasil, 2025).

A comunidade quilombola ostenta diversas dificuldades práticas, que são interligadas a inefetividade da realização de seus direitos, como morosidade em titulação de seus territórios, lentidão do judiciário, dos processos que envolvem a proteção de seus direitos e outros tantos, sendo a questão da mineração só mais uma das questões a serem salvaguardadas, dentro de políticas públicas específicas dos quilombolas. Mas em relação à política pública da mineração e a legislação minerária, pouco se fala sobre a necessidade de amparo a essas comunidades mais vulneráveis. Se a comunidade Kalunga possui ampla organização, por qual motivo até o presente momento não existe formalizado um Protocolo de Consulta para a realização das CPLI's, no caso de instalação de empreendimentos como a mineração? E em relação à mineração que já existe na localidade, como essas consultas foram feitas?

A pesquisa objetiva incitar o estudo sobre o estado (in)constitucional da proteção a comunidade quilombola, especialmente a Kalunga, ante os déficits de governança democrática na política minerária brasileira apresentado pela falta de amparo às comunidades quilombolas e a ausência dos protocolos das consultas prévia livre, informada, de boa-fé e culturalmente adequada (CPLI's) na integração e implementação de políticas públicas para possibilitar o pleno exercício de seus direitos constitucionais, além de verificar a interferência da falta das CPLI's em relação a instalação de empreendimentos minerários nessas localidades.

Esclarece-se que o estudo partiu de uma ampla revisão sistemática sobre o tema e levantamento de dados sobre processos minerários ocorridos na região Kalunga, Goiás, em plataforma governamental, como a da Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como em softwares privados a evidenciar a quantidade de processos existentes nessa localidade.

O estudo ampara-se teoricamente no Constitucionalismo Crítico, a partir da teoria da "desconstitucionalização fática" de Marcelo Neves (1996), em que indica a distância entre a norma e a realidade, discutindo-se a falta de concretização normativa dos preceitos constitucionais na realidade brasileira, o que também abre um feixe para a abordagem sobre a "conversa entre iguais", de Gargarella (2017), pois entende ser fundamental a participação efetiva da comunidade para transformar as políticas públicas e garantir direitos, com o atendimento às reais necessidades da comunidade.

Para análise da sistemática falta do Protocolo das CPLI's dos Kalungas na Crítica da Sala de Máquinas, também proposto por Gargarella (2014), que sustenta que as Constituições latino-americanas tendem a ser o resultado de um pacto liberal-conservador, que foca na lista de direitos, de forma dogmática, sem reformar o que chama de “sala de máquinas”, que seria a parte orgânica, a organização do poder e também a partir do ponto de partida da teoria da Constitucionalização Simbólica (Neves, 1996), que orienta que em um contexto de modernidade periférica a Constituição frequentemente desempenha uma função hipertroficamente político-simbólica em detrimento de sua eficácia normativo-jurídica. A Constituição de 1988, apesar de seu caráter social-democrático, é marcada por uma insuficiente concretização normativo-jurídica generalizada.

A pesquisa ainda evidenciou um cenário de desamparo institucional marcado pela inefetividade da atuação da Agência Nacional de Mineração – ANM na salvaguarda dos direitos das comunidades quilombolas. Essa fragilidade tende a ser potencializada com a chegada de novas normativas que de alguma forma simplificam processos, como a nova Lei de Licenciamento, Lei nº 15.190/2025. Presume-se que o resultado desse contexto será o aumento compulsório do recurso ao Judiciário para obter a proteção contra atividades, notadamente a mineração, que persistem em ser licenciadas sem a devida participação e consulta dessas populações.

E diante da análise crítica da constituição vários questionamentos surgem. Como devem ser realizados os atos para que tenham validade e valorizem essas comunidades? Quem deve incitar a realização dos protocolos e das consultas prévias livres, informadas, de boa-fé e culturalmente adequadas dos povos tradicionais? Qual é o papel da Agência Nacional de Mineração nesse processo? Como a ausência do processo da CPLI afeta a capacidade de negociação e defesa territorial do povo Kalunga, forçando-os a uma posição reativa em vez de proativa? E a que ponto a falta de consulta prévia e a violação dos direitos constitucionais e internacionais afetam a qualidade de vida e a preservação cultural dessa população?

2 O PROGRAMA NACIONAL QUILOMBOLAS E A ESTRUTURA DE REPARAÇÃO ESTATAL

Como ponto de partida esclarece-se sobre o atual marco político-normativo existente, que ampara as comunidades quilombolas brasileiras. O programa “Aquilomba Brasil” foi lançado em 2023, pelo Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023, e possui os seguintes

eixos: Acesso à terra e território; Infraestrutura e qualidade de vida; Inclusão produtiva e etnodesenvolvimento local e Direitos e cidadania (Brasil, 2025). E por meio do Decreto nº 11.786, de 20 de novembro 2023, a instituição da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e o seu Comitê Gestor dentre diversas outras normativas no sentido de reparar as deficiências e dificuldades existentes, que possibilitam a exclusão social dos povos tradicionais e falta de implementação de direitos humanos.

Vislumbra-se alguns avanços, em meio a tantas dificuldades ainda existentes, na compreensão do significado dos povos tradicionais quilombolas, como a comunidade Kalunga, pelos Poderes Públicos, como o Poder Executivo, implementando melhorias nas políticas públicas em prol das comunidades quilombolas, com tentativa de conexão entre elas, maior integração entre os dados.

Esses possíveis avanços são concomitantes ao surgimento de um pensar em Políticas Públicas mais inclusivas e interligadas. Acredita-se na necessidade de interação, articulação e integração de Políticas Públicas para o alcance de um olhar governamental mais ampliado.

Nesse sentido, torna-se imperativo uma análise mais crítica do modelo clássico de Políticas Públicas, que embora didático, apresenta limitações conceituais, pois apresenta ficcional linearidade e racionalidade sequencial em relação às Políticas Públicas, que surgiriam de um debate público, havendo inscrição na agenda de governo, depois haveria a formulação de políticas, a tomada de decisão, a implementação e avaliação dessa política pública. No entanto, diante da complexa realidade política e incerta da gestão pública percebe-se a necessidade de uma “visão processual em espiral” para as políticas públicas, destacando-se a implementação como elemento central e a avaliação como uma atividade contínua e permanente (Jannuzzi, 2025).

Em relação a questão dos quilombolas destaca-se a existência de dois problemas, um enquadra-se na Regularização Fundiária, como processo de reconhecimento e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas e o outro em relação a falta ou a ausência de Políticas Públicas que olhem de forma integrada, que considere as especificidades das comunidades. Considera a necessidade de inclusão das comunidades nas Políticas Públicas e para isso indica como essencial, para evitar fracionamento e falta de articulação que dificulte a real implementação dos direitos, a existência de um olhar que reconheça e fortaleça a organização das comunidades remanescentes de quilombos como essenciais (Arruti, 2009).

Por outro lado, há a argumentação de trazer à tona essa abordagem governamental

integrada que não considere apenas a regularização fundiária, mas que haja um olhar para outras políticas públicas, fazendo um estudo em relação as políticas de saúde e educação, pois indica-se que as políticas existentes são insuficientes e faltam critérios claros para definição da população quilombola atendida (Arruti, 2009).

Em análise ao eixo 08 do projeto governamental “Jornada Sociocultural 50+50 da Transamazônica e BR-163”, que visa articular e mobilizar socialmente os representantes e lideranças na região Amazônica, com temática que se amolda a presente discussão, foi verificado ênfase nos processos de Regularização Fundiária e Ambiental com indicação na realização de consultas que atendam os costumes e o modo de vida de cada povo, levando-se em consideração o modo tradicional de representação e de tomada de decisões dos povos consultados, não sendo viável a apresentação de um procedimento genérico para os processos de consulta para possibilitar o atendimento a todos os diferentes povos tradicionais e povos indígenas, vez que há necessidade de atendimento das adequações ao caso concreto e ao atendimento das comunidades afetadas (Brasil, relatório final do GT quilombola, 2025).

Existem Políticas Públicas, Programas Governamentais voltados para as comunidades quilombolas. O Programa Brasil Quilombola, por exemplo, destaca a relação íntima entre terra e a identidade, com menção à ancestralidade, resistência, memória e futuro das comunidades quilombolas, onde a terra é vista como mais do que um recurso econômico, mas com fortes marcas da tradição e respeito aos bens naturais como fonte que irá garantir a reprodução física, social e econômica (Brasil, 2008).

3 A POLÍTICA JUDICIÁRIA DE ATENÇÃO ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: SENSIBILIZAÇÃO AO ENFRENTAMENTO DE CONFLITOS.

Em relação ao Poder Judiciário verifica-se a realização de projetos para assentar a mudança de concepção dos institutos jurídicos existentes, e na promoção de maior acesso à justiça. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) institui a Política Judiciária de Atenção às Comunidades Quilombolas, no final de dezembro do ano de 2024, para assegurar o acesso à justiça a pessoas que integram as comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. A normativa visa possibilitar o acesso à justiça, garantindo os direitos dessas comunidades, “especialmente no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos de posse, propriedade e titulação de territórios tradicionais” (Brasil, CNJ, 2024).

Essa virada da percepção do Poder Judiciário com temas mais próximos a defesa das

diversidades e das garantias sociais, com percepções ligadas aos Direitos Humanos se fez necessário diante de um caminho legalista que o judiciário poderia estar enfrentando (Duprat, 2006). A existência de um judiciário marcadamente civilista já foi denunciada, por basear suas decisões apenas na interpretação legal e seguindo ritos processuais, sem observar as peculiaridades dos povos indígenas, sem reflexões sobre direitos coletivos e étnicos, característicos dos povos tradicionais. Essa visão prejudica a existência e permanência dos diferentes povos e que ao mesmo tempo devem ser unidos, pois somos todos brasileiros.

Essa reorientação da justiça é marcada por ações e diretrizes que permitem trazer mais significados aos institutos tradicionais do direito, vez que a sociedade se torna cada vez mais complexa. Dessa forma, como ressignificar institutos constitucionais, como o “desenvolvimento”, “propriedade”, “função social da terra”, dentre outros, sem conferir especificidades necessárias de cada comunidade e grupo tradicional? Como devem ser realizados os atos para que tenham validade e valorizem essas comunidades? A realização da consulta prévia livre, informada, de boa-fé e culturalmente adequada dos povos tradicionais seria suficiente para garantir os direitos constitucionais dos afetados na realização de empreendimentos, como a mineração? E a que ponto a falta de consulta prévia e a violação dos direitos constitucionais e internacionais afetam a qualidade de vida e a preservação cultural dessa população.

O Relatório Final do Grupo de Trabalho - GT Quilombola gerou direcionamentos de ação do judiciário, tendo o seu eixo 2, referente ao “enfrentamento à violência contra comunidades e lideranças quilombolas” recomendado a “criação de novos assuntos nas tabelas processuais para identificação de casos relacionados a quilombolas”; melhoria das normativas existentes; criação de comissão para intermediar gestão de conflitos que envolvam comunidades quilombolas; além de desenvolver material de apoio e realizar eventos de capacitação de modo a viabilizar novos métodos e modelo de atuação da magistratura. Essas diretrizes do GT Quilombola visam dar sensibilização ao enfrentamento de conflitos pelas comunidades Quilombolas (Brasil, CNJ, 2024).

Observa-se uma força na tentativa de alteração do olhar do judiciário em prol dos Quilombolas, com intensa capacitação e sensibilização dos servidores do judiciário e seus magistrados, e normatizações em prol de “facilitar a compreensão dos conflitos, para conferir celeridade e eficiência à atuação jurisdicional na temática”, atos detalhados nos eixos 3 e 4 do relatório final (Brasil, CNJ, 2024).

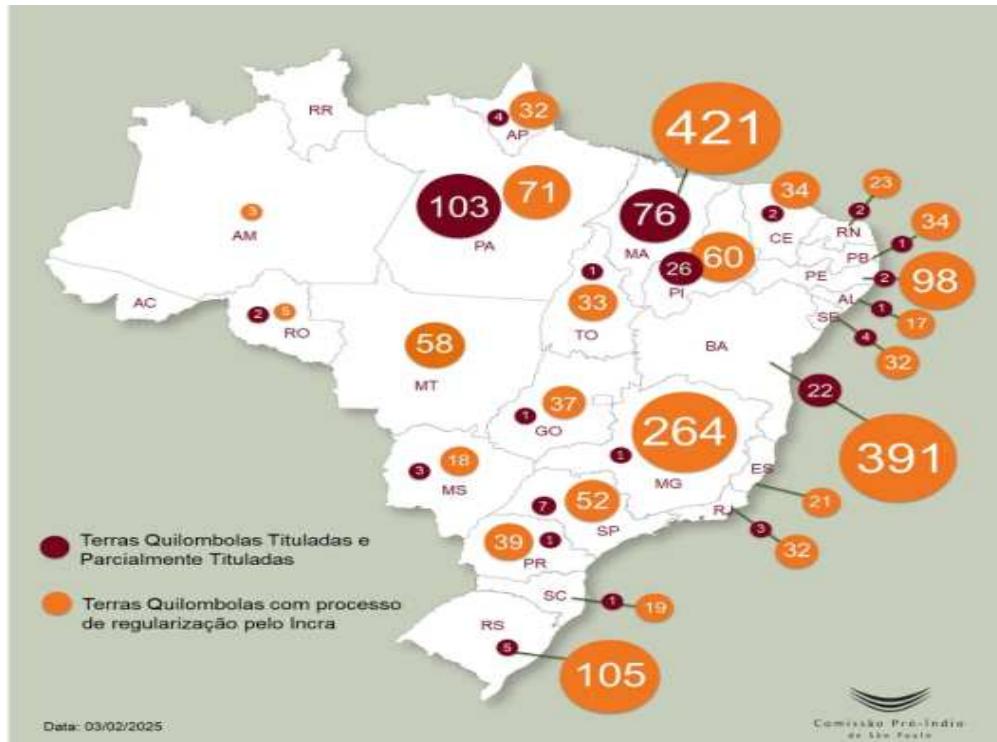
Seguindo essas orientações macros, observa-se a existência de outros projetos em comando pelo Poder Judiciário, como o desenvolvimento do “Projeto Raízes Kalungas”, de iniciativa colaborativa do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) e diversas instituições parceiras, estabelecida para enfrentar a exclusão social e a falta de serviços públicos essenciais na comunidade Kalunga, localizada no noroeste goiano. A ação de cooperação institucional visa ampliar o alcance aos direitos fundamentais para essa população vulnerável e possui o propósito de promover o acesso à justiça, a cidadania e a reparação histórica, o projeto atua por meio de escuta ativa e ações estratégicas que abrangem quatro áreas centrais: Acesso à Justiça, Questões Fundiárias, Mobilidade e Serviços Públicos (Brasil, CNJ, 2025).

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: DISTÂNCIA ENTRE PROCESSOS E TITULAÇÃO EFETIVA.

Na busca por maior efetividade das políticas públicas direcionadas às Comunidades Quilombolas vislumbra-se desafios estruturais e um sensível apelo às dificuldades encontradas especialmente em relação a titulação dessas comunidades, especialmente em relação a regularidade fundiária para a conquista da titulação efetiva, bem como a falta dos protocolos e das apropriadas realizações das Consultas Livre, Prévia, Informada, de Boa-Fé e Culturalmente Adequada.

O Observatório das Terras Quilombolas (2025) demonstra que das 186 (cento e oitenta e seis) terras Quilombolas regularizadas, 84 (oitenta e quatro) parcialmente tituladas contra 1.889 (mil e oitocentos e oitenta e nove) processos de regularização fundiário abertos, correspondendo a 83% de terras em identificação, sendo resultado ainda muito incipiente.

Figura 01 – Terras Quilombolas Tituladas, Parcialmente Tituladas e em processo de titulação.



Fonte: Observatório das Terras Quilombolas, 2025.

Em relação ao direito à consulta e ao consentimento prévio aponta-se sua essencialidade para a autonomia e autodeterminação dos povos quilombolas, como citado Relatório Final do GT Quilombola (Brasil, CNJ, 2024), que traz que a falta da CLPI é a principal demanda a ser solucionada, sendo necessária a implementação rigorosa de seus protocolos, conforme a Convenção 169 da OIT, pois configura “uma violação grave, resultando na nulidade de processos administrativos e judiciais”.

Lança-se luz para a compreensão de que a Consulta Livre, Prévia, Informada, de Boa-Fé e Culturalmente Adequada é essencial, um direito constitucional, descrito nos art. 215, §1º e art. 216 e impõe a preservação das manifestações artístico-culturais dos quilombolas, competências do Poder Público, com a colaboração da comunidade, tendo em vista o direito à diferença ser ínsito na dignidade da pessoa humana. O artigo 68 do Ato e Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras, cabendo ao Estado emitir-lhes os respectivos títulos, com detalhamento sobre o processo de titulação descrito no Decreto nº 4.887/2003 (Brasil, 2025). O interesse na roça e na terra é ligado à sua própria cultura, que é protegida pela Convenção nº 169 da OIT.

Percebe-se que as ações executivas, programas e políticas públicas estão avançando,

com maior apoio até do Poder Judiciário, mas ainda encontramos problemas a serem enfrentados.

5 A TENSÃO ENTRE A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E O EXTRATIVISMO MINERÁRIO

A mineração afeta diretamente o direito ao território (Art. 68 ADCT); o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225); o direito à saúde (contaminação por metais pesados, poeira); o direito à segurança alimentar (destruição de roças, contaminação de rios de onde tiram o sustento); e o direito à herança cultural e à identidade (Art. 215 e 216), sendo a Consulta Prévia, Livre, Informada e de Boa-Fé o momento e o processo em que os quilombolas, e especial, os Kalunga podem avaliar *todos esses outros impactos* e decidir se o empreendimento é compatível com seu modo de vida. É o exercício prático da sua autodeterminação e sem ela, todos esses outros direitos são atropelados sem qualquer possibilidade de defesa prévia.

Nesse passo, em que há proteção constitucional à preservação da cultura e do território quilombola, surge também a necessidade de conciliação entre os interesses dos grupos econômicos da comunidade nacional e os interesses da comunidade quilombola, em estrita consonância com o disposto nos artigos 6º, 7º, 15 e 16 da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho, havendo necessidade de obtenção do consentimento dos órgãos representativos da comunidade quilombola, em um procedimento equitativo, de Consulta Prévia, Livre e Informada.

Nego Bispo oferece fortes contribuições para a compreensão do que falta para a compreensão dos povos quilombolas, trazendo uma reflexão profunda sobre a relação que possuem com a terra, a cultura e a identidade, destacando a importância das memórias e tradições na formação da identidade dos povos, com forte relação com a natureza, demonstrando a conexão intrínseca entre os seres humanos e o ambiente natural, e ainda ressalta como as experiências sensoriais, como o canto dos pássaros, moldam a percepção do mundo e as práticas culturais e onde a luta pela preservação da cultura é fundamental (Bispo dos Santos, 2023).

Em relação ao direito mineral brasileiro, vislumbra-se foco excessivo na validade e no funcionamento interno das normas sem a devida conexão com suas implicações sociais, o que contribui para a desconstitucionalização (Neves, 1996). A primazia do interesse econômico e da lógica extrativista, muitas vezes são assimiladas pelo arcabouço legal e

contribuem no sacrifício da concretização normativa dos preceitos constitucionais que objetivam proteger a autonomia, o território e o modo de vida dos povos tradicionais. A ausência ou a condução inadequada da consulta prévia não pode ser considerada como um mero procedimento, mas sim como uma manifestação explícita de uma falha estrutural do sistema jurídico em garantir a participação e o consentimento da comunidade quilombola (e em específico da Kalunga), transformando o direito à CPLIA em uma mera formalidade de eficácia.

Sobre a temática dos Quilombolas observa-se uma grande quantidade de pesquisas, em diferentes áreas do conhecimento, o que abre espaço para uma especial oportunidade de estudo, que perpassa a compreensão de Políticas Públicas e em específico da história das Políticas Públicas, programas governamentais voltados às comunidades quilombolas, da necessidade de constante avaliação, monitoramento e aprimoramento, para respaldar questões agrárias, ambientais, culturais, sociais, aspectos jurídicos, antropológicos, dentre vários outros, que precisam ser olhados a partir de uma virada do conhecimento, com uma construção diferente dos institutos, a partir da compreensão da forma especial de viver de cada um dos quilombolas existentes no Brasil.

A falha em promover a CPLI pode ser analisada como um caso de “Constituição-Álibi” em que o Estado (ou governo) apresenta-se como identificado com os “valores constitucionais”, como a proteção cultural e o direito a consulta, mas, na sua ausência de concretização normativa relevante, o texto atua como um álibi para os agentes políticos, intensificando a desconfiança no Estado e em seus agentes (Neves, 1996).

Por outro lado, a falta tanto dos protocolos para as CPLI's quanto para as suas realizações pode ser considerada como demonstração da inefetividade constitucional na modernidade periférica, indicando um papel simbólico a esse instrumento.

A proclamação de direitos abrangentes para os povos tradicionais, como o reconhecimento de sua organização social, costumes e tradições, conforme descritos no art. 231 da Constituição Federal, contrasta com a realidade prática de sua violação sistemática. O texto constitucionalmente simbolicamente includente, com diversos direitos e garantias, contrapõe-se a uma realidade complexa, constitucionalmente excludente e particularista. A função simbólica do texto constitucional originário serve para “encenar o envolvimento e interesse do Estado na sua consecução”, transferindo a solução do problema para um futuro remoto (Neves, 1996; 2007).

E esse futuro chegou. Avaliando-se a realidade constitucional atual verifica-se proximidade a interdisciplinaridade de Marcelo Neves, que une sociologia jurídica e a teoria constitucional, questionando os limites dos conceitos da Constituição e a positividade do direito na teoria sistêmica alinhada ao pensamento luhmanniano, a partir de uma percepção empiricamente fundada na observação das condições do desenvolvimento constitucional na chamada modernidade periférica. De fato, limites teóricos e empíricos da teoria dos sistemas e indica profunda necessidade de repensar a lógica constitucional frente aos problemas de inclusão e diferenciação funcional da sociedade mundial (Neves, 2018).

Por este motivo, o constitucionalismo crítico oferece uma lente poderosa para analisar as complexas tensões entre o direito à mineração e o direito a um meio ambiente saudável para as futuras gerações, bem como outros direitos sociais, especialmente no contexto de países como o Brasil. Este arcabouço teórico nos convida a ir além da mera leitura do texto constitucional e a investigar as profundas contradições entre o que a Constituição promete e o que a realidade efetivamente entrega (Coelho; Gonçal; Safe, 221).

Destaca-se a falha estrutural e a inação existente do órgão regulador de mineração no Brasil. Em análise aos documentos da Agência Nacional de Mineração (ANM) identifica-se quase ausência de normativa que trate sobre a proteção das comunidades tradicionais, em especial aos quilombolas.

Em ampla busca foi encontrado tão somente uma Tomada de Subsídios 03/2021 (ANM, 2025), instrumento da ANM que possuía o objetivo de obter contribuições da sociedade, do setor regulado e dos demais órgãos públicos acerca da minuta de Resolução que consolida as regras relacionadas ao "Meios alternativos de solução de conflitos: arbitragem, conciliação e TAC". Tal instrumento visava coletar informações para a edição de uma Resolução para regulamentar o art. 2º, XI, e o art. 13, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 13.575/2017, com o objetivo de estimular ajustes de condutas entre mineradores e a ANM, assim como a quitação de obrigações e pendências mediante o uso do instrumento "Termo de Ajustamento de Conduta". O instrumento ficou disponível para participação durante o período de 13/05/2021 a 11/07/2021 (ANM, 2025), mas a Resolução de regulamentação da lei não apareceu.

Recentemente também foi publicada a Resolução nº 1.833, em 06 de agosto de 2025 (ANM, 2025), que disciplina as regras de funcionamento do Fórum Permanente de ESG da Agência Nacional de Mineração – ANM, de nível operacional, com foco na sustentabilidade e

meio ambiente, na responsabilidade social com o público interno e externo e na governança institucional. O Fórum será dividido em temáticas, as quais incluem a gestão socioambiental de resíduos e segurança da mineração para a sociedade, temas de forma ampla, que não abrangem especificamente a proteção ou o incentivo à promoção de ações para a realização de protocolos das CPLI's, por exemplo.

A análise da quase ausência de atuação da ANM na proteção das comunidades Kalungas indicam déficits mais amplos na política minerária, podendo ser ancorados também na teoria da Alopóiese do Direito e na crítica à Sala de Máquinas constitucional.

O problema da falta de concretização dos direitos perpassa por um bloqueio estrutural e permanente da concretização dos critérios jurídico-constitucionais pela injeção de outros códigos sistêmicos. No setor de mineração, por exemplo, isso se manifesta na sobreposição do código econômico (ter/não-ter) e político (poder/não-poder) sobre o código "lícito/ilícito" (Neves, 1996). A ANM, como parte da administração estatal, é suscetível à politização particularista e à fraqueza diante de pressões de interesses econômicos concretos ("código ter/não-ter"). Essa hiperpolitização generalizada impede o desenvolvimento da autonomia operacional do Direito. A falta de proteção generalizada e a prática particularista de órgãos estatais evidenciam a corrupção sistêmica, onde a intrusão do código econômico sobre a diferença "lícito/ilícito" na solução de problemas primariamente jurídicos é manifesta, como na obtenção de decisões inconsistentes (Neves, 2012).

Operação da polícia federal, ocorrida recentemente, exemplifica a citada corrupção sistêmica. A investigação aponta que servidores públicos praticavam atos favoráveis às empresas da organização em troca de vantagens indevidas. E o grupo avançou com projetos de mineração em áreas de grande interesse histórico e ambiental (Folha de São Paulo, 2025).

Ademais, a Lei 15.190/2025, Lei Geral do Licenciamento Ambiental – LGLA (Brasil, 2025), pode ampliar a falta de proteção pela possibilidade de a celeridade e a simplificação dos procedimentos que converterem a agilidade em invalidação processual, caso o dever de CPLI for ignorado. As novas legislações tendem a ampliar os riscos à proteção ambiental e neste caso a flexibilização do licenciamento pode agravar a transparência dos direitos (Souza et al, 2020).

A Convenção 169 da OIT assegura a consulta prévia, livre e informada, distinta da audiência pública genérica, exigindo boa-fé, tradução cultural e busca de consentimento. A LGLA, embora mencione as "autoridades envolvidas" em terras quilombolas, deve articular

este mecanismo com o dever de consulta, sob pena de bloqueio na concretização do princípio jurídico da igualdade (Brasil, Convenção nº169 OIT, 2025).

Sustenta-se que as Constituições latino-americanas tendem a ser o resultado de um pacto liberal-conservador, que foca na lista de direitos (dogmática) sem reformar a "sala de máquinas" (parte orgânica/organização do poder), como esclarece Gargarella (2017). Embora a Constituição de 1988 seja marcada por longas listas de direitos sociais e coletivos, o modelo de organização política é elitista e contramajoritário, o que obstaculiza a efetivação das promessas de direitos.

O déficit de governança democrática na política minerária, evidenciado pela inação da ANM e a desconsideração dos direitos quilombolas, reflete as contradições internas do texto constitucional, onde o modelo de organização política exclui a participação efetiva limita o autogoverno coletivo. A integridade da Constituição exige a conciliação do ideal de autonomia individual (proteção de direitos) com o autocontrole coletivo (democracia e participação), a possibilitar a conversa entre iguais na construção de políticas públicas (Gargarella, 2014; 2017). A exclusão dos Kalungas do processo de decisão, através da omissão do CPLI, é uma falha na neutralização da diferença (governo/oposição) em relação ao sistema jurídico.

6 JUDICIALIZAÇÃO CRÓNICA E ANÁLISE DOS DADOS MINERÁRIOS: O CASO KALUNGA

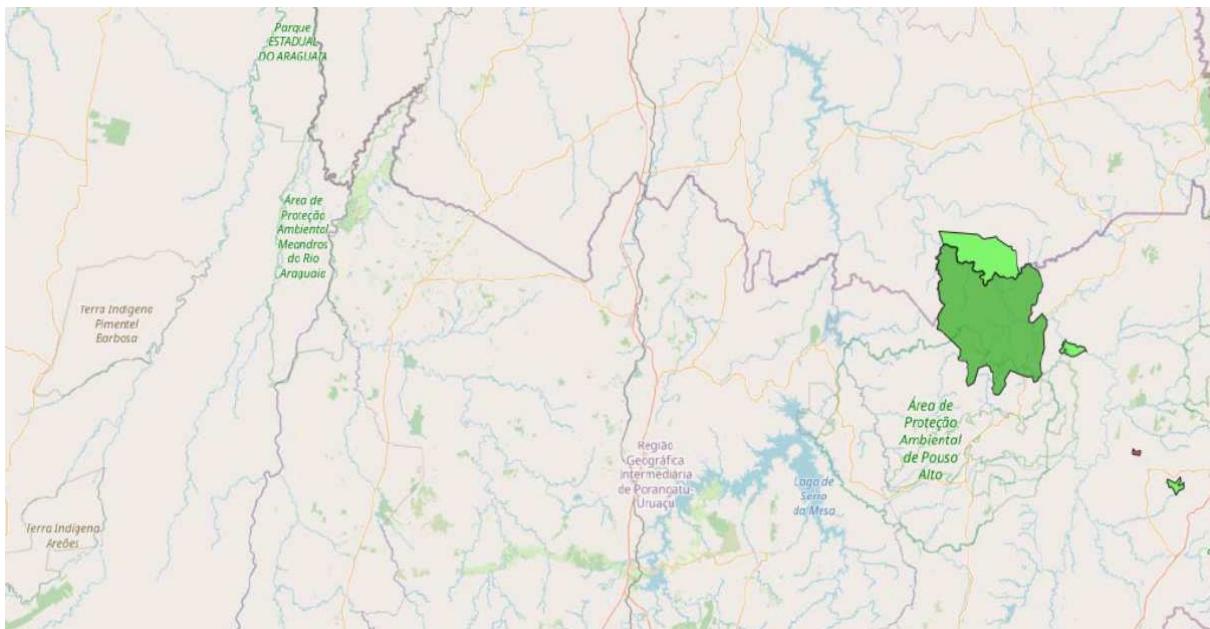
A mineração no Brasil está inserida em um cenário complexo e desafiador, especialmente em áreas tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas, que devem ser respeitadas e protegidas. Como cada comunidade é diversa e possui suas próprias especificidades o estudo paira especificamente sobre a Comunidade Kalunga, marcada pela resistência cultural brasileira, com raízes no século XVIII, quando negros escravizados fugiram das minas de ouro e formaram quilombos na região da Chapada dos Veadeiros, região especial, com geografia acidentada e de difícil acesso, em um território que abrange mais de 230 mil hectares de Cerrado protegido e é reconhecido como o maior sítio histórico e cultural do Brasil, compreendendo os municípios de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás (Goiás, 2021).

O Estado de Goiás reconhece a área como sítio histórico que abriga o Patrimônio Cultural Kalunga, conforme a Lei Estadual nº 11.409/1991. Em fevereiro de 2021, o local foi

reconhecido pela ONU como o primeiro Território e Área Conservada por Comunidades Indígenas e Locais (Ticca) do Brasil (Goiás, 2021).

Diante das diversas temáticas existentes sobre os quilombolas Kalungas, prioriza-se o levantamento em relação ao motivo, empecilhos e como sugerir ações (com interface em programas e Políticas Públicas) que possam implementar o Protocolo de Consulta, instrumento necessário e que serve de parâmetro para a realização das CPLI's para a implementação de qualquer empreendimento, e em questão, com enfoque na mineração. O estudo será focado na comunidade Kalunga-Goiás, e considerando como unidade para a região os municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás, como ilustra-se as localidades nas figuras seguintes:

Figura 02 – Território Quilombola Kalunga. Fonte: IBGE, Censo 2022.



Fonte: IBGE, Censo 2022.

Perceba-se que pela figura 07 o território Quilombola Kalunga está situado tanto no Estado de Goiás quanto no Estado do Tocantins. Há problemas diversos nessas duas áreas, mas considerando a proximidade com o TJGO e suas interferências, a partir do direcionamento do CNJ, delimita-se a área de estudo em relação aos municípios goianos de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás.

Figura 03 – Mapa com os municípios Goianos Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás.



Fonte: IBGE, 2025.

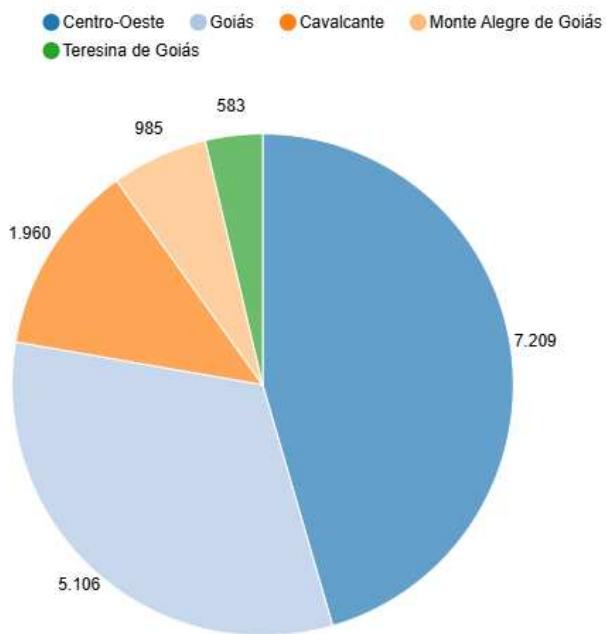
Tabela 01 -Total de pessoas quilombolas nos municípios goianos da região Kalunga.

MUNICÍPIOS	Cavalcante	Teresina de Goiás	Monte Alegre de Goiás
População residente - Total	9583	2701	6692
População residente – Em territórios quilombolas	1997	614	991
População residente - Fora de seus territórios	7586	2087	5701
Pessoas quilombolas (Pessoas) - Total	5470	1147	1458
Pessoas quilombolas - Em territórios quilombolas	1960	583	985
Pessoas quilombolas - Fora de seus territórios	3510	564	473
Percentual de pessoas quilombolas no total de população residente - Total	57.08	42.47	21.79
Percentual de pessoas quilombolas no total de população residente - Em territórios quilombolas	98.15	94.95	99.39
Percentual de pessoas quilombolas no total de população residente - Fora de seus territórios	46.27	27.02	8.3
Pessoas quilombolas - percentual do total geral	100	100	100
Pessoas quilombolas - percentual do total geral - Em territórios quilombolas	35.83	50.83	67.56
Pessoas quilombolas - percentual do total geral (%) - Fora de territórios quilombolas	64.17	49	32.44

Fonte: IBGE, 2022.

Figura 04 – Quantidade de população quilombola residente em seu território, nos

municípios em que se situa a comunidade Kalunga, em Goiás, além da quantidade de quilombolas em Goiás e no Centro Oeste, de acordo com o Censo do ano de 2022.



Fonte: IBGE, Censo, 2022.

Percebe-se que a quantidade de pessoas quilombolas Kalungas, em Goiás, não é tão extensa e possuem forte organização e mesmo assim não conseguiram fazer o seu protocolo de CPLI.

Algumas pesquisas evidenciam que a falta de mecanismos efetivos de consulta e consentimento, resultando em desrespeito aos direitos da comunidade Kalunga (Faria, 2021). Mas por outro lado observam que a construção de protocolos internos é vista como uma ferramenta essencial para garantir a participação da comunidade em decisões que a afetam. Incita-se que "a luta por reconhecimento e direitos dos Kalunga é uma questão central para a construção de um futuro mais justo e igualitário." (Reis, 2024).

Em tentativa de compreender o fenômeno específico do déficit de governança democrática ante a falta de realização das CPLI's, em face das atividades interligadas a mineração, abre-se também a discussão para o fato de que geralmente resta à esfera judiciária a resolução da falta de cumprimento das normas constitucionais, vez que atividades minerárias são realizadas sem sequer ouvir, consulta à comunidade quilombola. A esfera judiciária é por vezes considerada como único recurso de promoção dos direitos, como é o caso da Ação Civil Pública nº 1547-48.2012.4.01.3506, em que o Ministério Público Federal (MPF), em litisconsorte com a Associação Quilombo Kalunga (AQK) enfrenta discussão

contra a ANM e a União (inicialmente), a partir de investigação de atividades de extração mineral no território do Quilombo Kalunga, situado no estado de Goiás e que essa exploração mineral estaria causando danos ambientais e prejudicando a comunidade quilombola, violando normas legais e constitucionais.

A ação foi proposta com o intuito de corrigir irregularidades na atividade minerária no Território Quilombola Kalunga, localizado nos municípios de Cavalcante/GO, Monte Alegre de Goiás/GO e Teresina de Goiás/GO e os pedidos principais incluem a realização de Consulta Prévia, tendo em vista ser uma obrigação de ouvir a comunidade Kalunga antes de autorizar atividades de pesquisa ou lavra mineral, conforme o artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT; a Anulação de Licenças, com indeferimento de requerimentos e anulação de licenças de pesquisa ou lavra emitidas sem consulta prévia à comunidade; a Suspensão de Atividades, de todos os requerimentos e atos administrativos relacionados à mineração no território Kalunga.

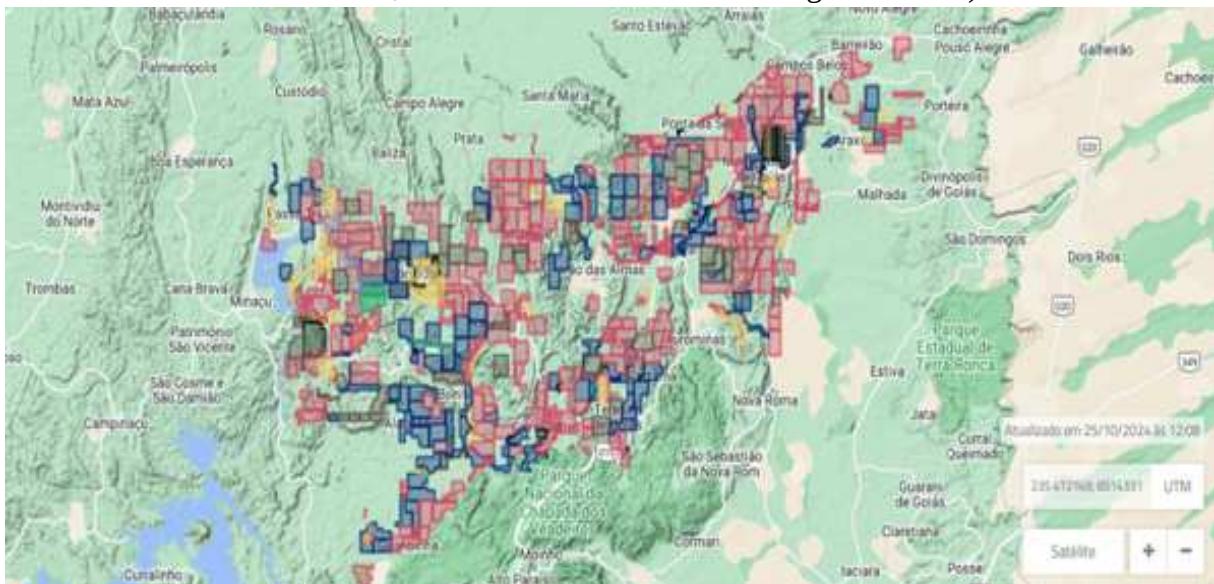
Em face de sentença de 1º Grau extinguiu o processo em relação à União, por ausência de interesse processual e julgou parcialmente procedente a ação, condenando o DNPM/ANM a: 1) Suspender todos os requerimentos de pesquisa ou lavra mineral no território Kalunga; 2) Anular licenças ou permissões expedidas sem consulta prévia à comunidade, desde a promulgação da Convenção nº 169 da OIT (19/04/2004). 3) Observar o procedimento de consulta prévia para novos pedidos de pesquisa ou lavra. Desde a data de 04/05/2022 a ação está no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na 11ª Turma, conclusa para julgamento da Apelação interposta pela ANM.

Note-se que a ação judicial acima foi proposta no ano de 2012 e até o momento não foi finalizada, isto é, o direito almejado, a não realização de atividade minerária sem o consentimento da comunidade Kalunga, ainda não foi resolvido, o que motiva a pensar na criação de outras estruturas, políticas públicas conectas e outros procedimentos dentro das áreas competentes vinculadas aos respectivos processos, como o de mineração, que pudessem cobrar a realização das CPLI's, o que certamente traria uma obrigação e sistemas para essas estruturas serem realizadas e os direitos dessas comunidades serem minimamente protegidos.

No que tange a atividade minerária realizada na comunidade Kalunga realizou-se um levantamento dos processos minerários existentes nos municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás (onde também se encontra a área dos quilombolas Kalungas, em Goiás), em busca em acesso ao software privado (Jazida, 2024) no mês de outubro de

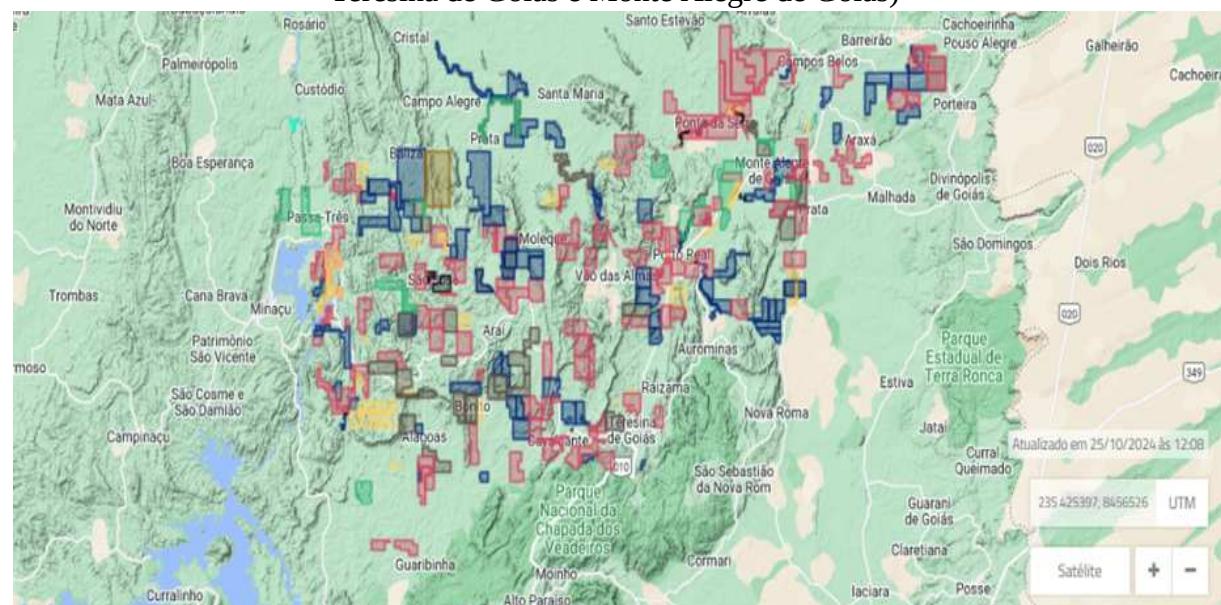
2024. Em outubro de 2024 foram localizados um total de 812 (oitocentos e doze) processos minerários, distribuídos conforme as figuras a seguir:

Figura 01 – Os primeiros 500 processos minerários da Área Kalunga (Municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás)



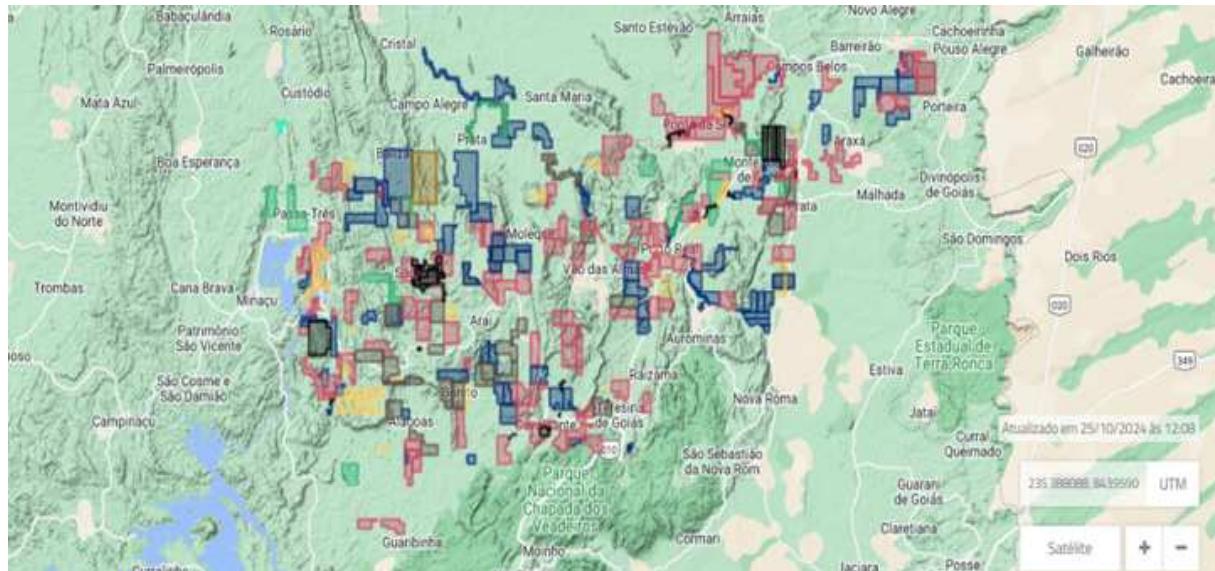
Fonte: Jazida, outubro de 2024.

Figura 02 - Processos Minerário nsº 501 a 812, na Área Kalunga (Municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás)



Fonte: Jazida, outubro de 2024.

Figura 03 – Os 34 processos que estão em processo de lavra (concessão ou licenciamento), na Área Kalunga (Municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás)



Fonte: Jazida, outubro de 2024.

Dos 812 (oitocentos e doze) processos minerários localizados nos municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás, que correspondem à Área Kalunga, então estariam ou situados na própria localidade ou em suas proximidades, encontrou-se 34 (trinta e quatro) processos minerários que estavam em processo de lavra (por concessão ou licenciamento), dos quais vários processos minerários não haviam informação detalhada sobre recolhimento de CFEM, sendo encontrados apenas 10 (dez) processos que apresentaram algum tipo de recolhimento de CFEM, conforme tabela a seguir:

Tabela 01 - Informações dos 34 processos minerários, com dados levantados no software “Jazida” (outubro de 2024):

Qtd	Nº do Processo	Municípios	CFEM	FASE
1	803.xxx/1978	Cavalcante	Manganês: R\$315,60; Minério de Manganês: R\$ 4.892,39	Concessão de lavra
2	803.xxx/1973	Cavalcante	não informado	Concessão de lavra
3	807.xxx/1973	Monte Alegre de Goiás	não informado	Concessão de lavra
4	807.xxx/1973	Monte Alegre de Goiás	não informado	Concessão de lavra
5	807.xxx/1973	Monte Alegre de Goiás	não informado	Concessão de lavra
6	807.xxx/1973	Monte Alegre de Goiás	não informado	Concessão de lavra
7	860.xxx/2010	Monte Alegre de Goiás	não informado	Licenciamento
8	860.xxx/2010	Monte Alegre de Goiás	não informado	Licenciamento
9	860.xxx/2010	Monte Alegre de Goiás	não informado	Licenciamento
10	860.xxx/2020	Cavalcante/Go	não informado	Licenciamento
11	860.xxx/2005	Cavalcante/Go	CFEM (01/2019 até 07/2019) Minério De Manganês: R\$ 75.598,56	Lavra Autorizada Concessão de Lavra Publicada
12	860.xxx/2005	Cavalcante/Go	não informado	
13	860.xxx/2005	Cavalcante/Go	CFEM (09/2019 até 09/2021) Minério De Manganês: R\$ 595.880,01	Concessão de lavra
14	860.xxx/2005	Cavalcante/Go	CFEM (10/2021 até 03/2024) Minério De Manganês: R\$ 977.560,69	Concessão de lavra
15	860.xxx/2010	Cavalcante/Go	não informado	Lavra Autorizada Lavra simples para construção civil
16	860.xxx/1979	Cavalcante/Go	não informado	Concessão de lavra
17	860.xxx/2015	Monte Alegre de Goiás e Arraias/T.O	Areia CFEM 08/2022: R\$ 2.372,38	Licenciamento - Lavra autorizada Lavra simples para construção civil.
18	860.xxx/1998	Monte Alegre de Goiás		Concessão de lavra
19	860.xxx/2012	Monte Alegre de Goiás		Concessão de lavra
20	860.xxx/2014	Teresina de Goiás/Go		Licenciamento
21	860.xxx/2008	Cavalcante/Go		Licenciamento
22	860.xxx/2017	Monte Alegre de Goiás		Licenciamento
23	860.xxx/2017	Monte Alegre de Goiás e Arraias/T.O		Licenciamento
24	860.xxx/2012	Monte Alegre de Goiás		Licenciamento
25	861.xxx/2004	Monte Alegre de Goiás	CFEM 04/2008 até 05/2024 Areia R\$13.691,33 e Cascalho R\$50,08	Licenciamento
26	861.xxx/2011	Cavalcante		Licenciamento
27	861.xxx/2016	Monte Alegre de Goiás		Concessão de lavra
28	861.xxx/2013	Teresina de Goiás/Go		Licenciamento
29	861.xxx/2014	Monte Alegre de Goiás e Arraias/T.O	CFEM 08/2022 Areia R\$ 2.292,37	Licenciamento
30	861.xxx/2007	Cavalcante	CFEM 09/2010 a 03/2020 R\$ 124.702,77	Concessão de lavra
31	861.xxx/2016	Monte Alegre de Goiás e Arraias/T.O		Licenciamento - Lavra autorizada Lavra simples para construção civil
32	862.xxx/2008	Cavalcante/Go	CFEM 09/2010 a 03/2020 R\$ 135.212,85	Concessão de lavra
33	862.xxx/2008	Monte Alegre de Goiás e Arraias/T.O	CFEM 04/2012 a 09/2024 R\$ 15.830,08	Licenciamento - Lavra autorizada Lavra simples para construção civil.
34	862.xxx/2011	Cavalcante e Colinas do Sul		Licenciamento - Lavra autorizada Lavra simples para construção civil.

Fonte: Elaborado conforme dados fornecidos pelo software Jazida, em outubro de 2024.

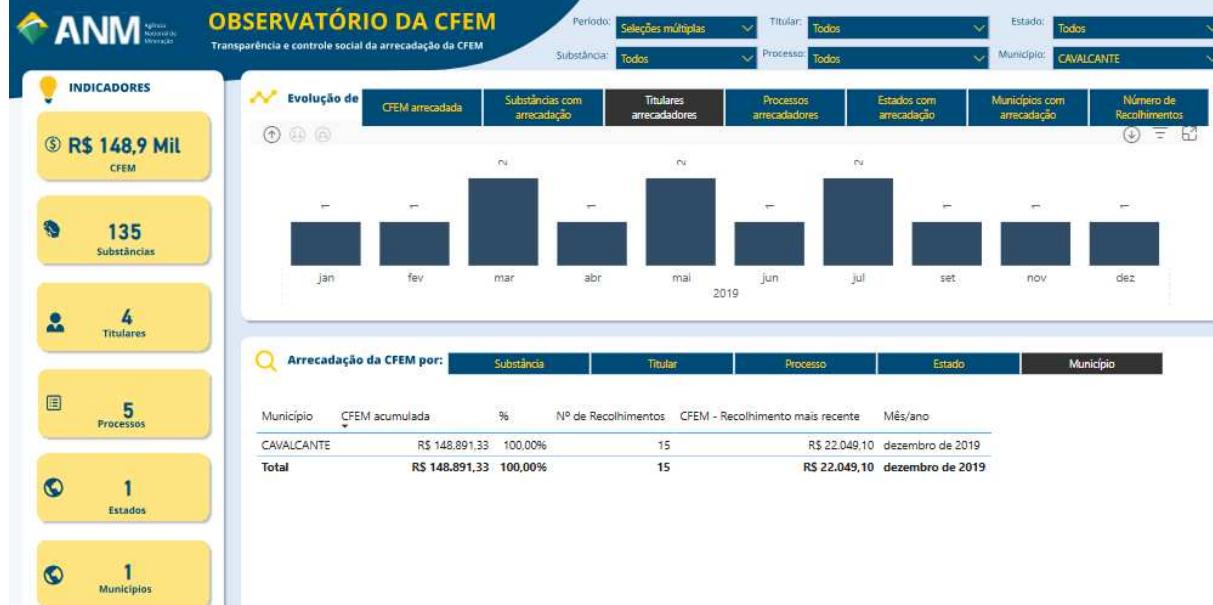
Em nome da proteção dos dados dos processos retirou-se os números do meio de cada processo.

A tabela acima demonstra a existência de processos minerários anteriores à obrigação pátria imposta de realização de CPLI. Teriam sido realizadas posteriormente? As informações indicadas dos processos minerários existentes na região Kalunga, em Goiás, demonstram o risco iminente existente, apesar da judicialização existente. Os dados reforçam a ideia de que há pressão minerária contínua sobre esse território, que só se agravará com as expansões urbanas e de outras atividades econômicas, como a agricultura, agropecuária e mineração.

De forma diversa, as informações coletadas no Observatório da CFEM, do sítio

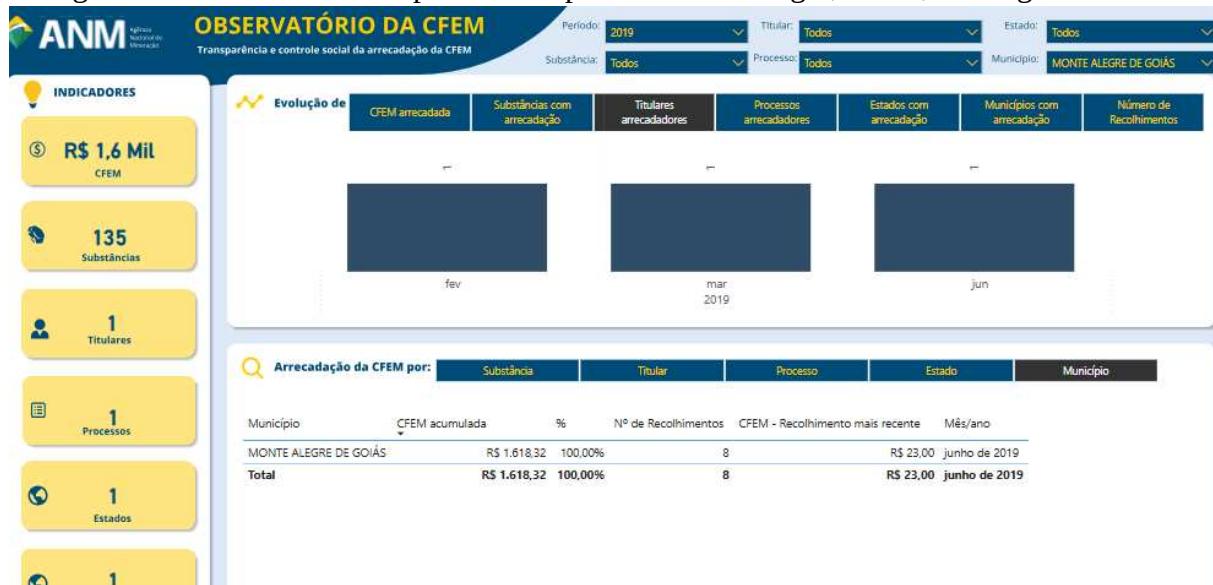
eletrônico oficial da Agência Nacional de Mineração (ANM) apenas os municípios de Cavalcante e Monte Alegre receberam CFEM acumuladas, conforme constam as figuras a seguir:

Figura 04 – Total de CFEM recebida pelo município de Cavalcante, Goiás, ao longo dos anos.



Fonte: ANM, print da tela em 28/04/2025.

Figura 05 – CFEM recebida pelo município de Monte Alegre, Goiás, ao longo dos anos.



Fonte: ANM, print da tela em 28/04/2025.

Dos dados coletados, observa-se divergência entre os dados retirados do software de gestão privado e dos trazidos pelo sítio oficial da ANM, no Observatório da CFEM.

Verifica-se que diversos processos minerários possuem datação anterior à Constituição Federal de 1988 e das normativas que determinam maior proteção aos povos originários, quando da realização de grandes empreendimentos em seus territórios. Apesar da divergência entre os dias de coleta dos dados, também se verifica divergência em relação aos valores e anos em que foram indicados recebimento de CFEM e para quais municípios, o que nos leva a questionar a veracidade de tais dados.

E o intrigante é que no Observatório da CFEM (ANM) somente há informação de recolhimento e repasse a apenas Cavalcante e Monte Alegre no mesmo ano, em junho e dezembro de 2019, respectivamente. Coincidência ou não, o ano de 2019 foi o primeiro ano do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, momento em que havia forte apoio da ampliação da exploração minerária, tendo inclusive proposto o Projeto de Lei nº 191/2020, que foi apresentado na Câmara dos Deputados no dia 06 de fevereiro de 2020, com a finalidade de regulamentar o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Atualmente o projeto foi retirado pelo governo (Brasil, Câmara dos Deputados, 2025).

Nesse quesito, chama-se a atenção do quanto que as ações práticas dependem do direcionamento político governamental, de uma vontade política para a sua concretização e o quanto temos que avançar para extirpar o simbolismo legal e constitucional sobre a proteção dos povos originários e aqui tratando-se especificadamente sobre a comunidade Kalunga, vez que apesar do nosso arcabouço legal determinar proteção constitucional aos povos tradicionais, como os quilombolas, observa-se que até hoje não existe protocolo de CLPI e nem procedimento, regulamentação de como ser feita essa consulta, aos povos Kalungas, por exemplo, o que gera judicialização excessiva.

A partir desses resultados pontuais de 2019, conforme disposto nas Figuras 04 e 05, identifica-se inconsistência de dados entre o software privado e o Observatório da CFEM, dados que reforçam a argumentação de que a proteção constitucional esbarra na vontade política e na fiscalização deficiente. Percebe-se que há muito ainda a ser construído e implementado para que haja a real implementação constitucional aos direitos dos povos tradicionais quilombolas, considerando que todos permeiam a sua relação com a terra.

7 CONCLUSÕES: DO SIMBOLISMO CONSTITUCIONAL À URGÊNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS

O artigo indica que a violação do direito à CLPI e a expansão minerária são sintomas da “desconstitucionalização fática”. Assim, observa-se essencial a existência de uma constante vigilância na proteção das comunidades quilombolas, especialmente em relação aos órgãos e entidades ligadas ao Poder Público, com o intuito de fugir do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil (Lunelli, i. c., & da silva, L. A. L., 2023), em estudo que demonstram que as empresas privadas realizam o dever do Estado ao promoverem as Consulta Prévia, Livre e Informada no Brasil no curso de procedimentos de licenciamento ambiental, que devem ser realizadas com os povos e comunidades tradicionais afetados por grandes obras de infraestrutura, como mineração, mitigando a promoção dos direitos dos afetados.

Verifica-se que só a consulta prévia não seria suficiente para garantir os direitos constitucionais, mas apresenta-se como condição indispensável e o portal de entrada para a garantia de todos os outros direitos. São questões complexas e interligadas. E apresenta-se como uma falha procedural (a ausência da CPLI) desencadeia uma cascata de violações que podem levar à desintegração de um povo inteiro.

Em relação a necessidade de regulamentação da CPLI identifica-se que a ANM, como órgão eminentemente técnico e de fomento da atividade minerária, historicamente se concentra nos aspectos geológicos, processuais e econômicos da mineração. Sua legislação (o Código de Mineração e as resoluções da ANM) regula como requerer uma área, como realizar a pesquisa, como obter a concessão de lavra e como pagar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). E dos estudos realizados afirma-se que não há, dentro da ANM, uma cultura institucional ou um arcabouço normativo que internalize a CPLI como parte integrante e obrigatória do processo minerário, isso é tratado sempre de forma reativa e não pró ativa, apesar da nova lei fazer menção sobre a necessidade de mediação entre os afetados, por exemplo.

Assim, percebe-se que diante o detalhamento normativo, as especificidades de cada área, há uma verdadeira cisão, como se tivessem sendo tratadas coisas distintas, um verdadeiro atuar jurídico administrativo esquizofrênico, em que de um lado a ANM cuida do "direito minerário", como se cartório fosse, apenas recebendo documentos e de outro lado a obrigação de consulta seria um "problema" de direitos humanos e ambiental, que a ANM trata

como uma condição externa, um obstáculo a ser resolvido por outros, repassando a sua possível resolução ao Judiciário ou a outros órgãos, como a FUNAI, a Fundação Cultural Palmares ou ao IBAMA. Há uma verdadeira delegação de competência para a esfera ambiental ou para políticas públicas que “cuidem” do problema.

Por todo levantamento realizado apresenta-se uma tensão: a falta de regulamentação ou da inexistência de um protocolo específico para cada povo originário, que impossibilita a realização de suas CPLI's, não seria intencional? Considerando que a insegurança jurídica e social gerada, os possíveis e intermináveis processos judiciais que poderiam ser gerados, não seria apenas uma forma de perpetuação de irregularidades? Como a extração irregular de minérios ou a realização de agricultura em terras, que já deveriam ter sido repassadas à povos originários? A que ponto a falta, a ausência da CPLI e de seu protocolo e da regulamentação, de um procedimento não colabora para a proteção de outros interesses?

Questionamentos como esses devem motivar ação mais dinâmica dos poderes, além de instigar o pensar e produzir instrumentos jurídicos que garantam a rápida proteção aos direitos dos quilombolas. O Ministério Público Federal (MPF) e os movimentos sociais argumentam consistentemente que a prática de empurrar a consulta para o licenciamento ambiental é ilegal. E muitas ações judiciais buscam anular tanto os títulos minerários quanto as licenças ambientais com base nesse argumento: a violação do caráter "prévio" da consulta. E agora, imaginem esse cenário a partir da Lei nº 15.190/2025, a nova lei de licenciamento ambiental, que tende a ser mais um risco de amplificação à inefetividade ao amparo pleno das comunidades Kalungas?

A própria estrutura dos processos administrativos no Brasil (minerário e ambiental) está desenhada de uma forma que esvazia o poder da Consulta Prévia, Livre e Informada, transformando-a de um direito de autodeterminação em um mero item a ser "ticado" na burocracia do licenciamento ambiental, que também passa por violência silenciosa de modificações. Observe que o Ministério Público Federal, em nota técnica enviada ao Planalto, apontou que o Projeto de Lei nº 2.159/2021 desmonta o licenciamento ambiental no país (Correio Brasiliense, 2025).

O artigo apresenta os problemas inerentes à eventual mineração em território quilombola, detalhando a situação da comunidade Kalunga, considerando-se como um problema a estrutura constitucional e de gestão governamental, que leva a falta de consulta prévia efetiva (CPLI) configurar o déficit de governança democrática, com destaque para a

ineficácia da consulta prévia e a fragilidade institucional, agravadas por reformas legais recentes. O fortalecimento da participação social, da fiscalização estatal e do respeito aos direitos quilombolas é fundamental para reverter esse quadro. Políticas Públicas e ações governamentais deveriam estimular a realização deste importante instrumento, com monitoramento de sua adequada realização, o que certamente impediria o aumento de judicializações.

Ademais, a baixa proteção territorial, em que o avanço da mineração amplia as vulnerabilidades das comunidades que deveriam ser protegidas, como a quilombola Kalunga, demonstrando atuação ineficiente da ANM e a flexibilização do licenciamento ambiental, que também indica ampliação dos riscos socioambientais e institucionais.

Assim, identifica-se que a violação ao direito à CPLIA, a ausência do Protocolo ou mesmo da realização da Consulta Prévia, Livre, Informada e Culturalmente Adequada em confronto com a contínua expansão minerária nas proximidades e nos diferentes territórios dos povos originários, por não ser um fato isolado, podem inclusive ser sintoma dessa “desconstitucionalização fática”, refletindo a persistência de uma lógica que prioriza o capital em detrimento da vida e da autodeterminação, expondo a ineficácia dos mecanismos de proteção constitucional diante da pressão exercida pelos empreendimentos minerários e pela visão dogmática que os legitima. Essa realidade desafia o próprio cerne do constitucionalismo crítico e clama por uma virada do conhecimento capaz de ressignificar institutos, o direito mineral e as Políticas Públicas para realizar a implementação de políticas públicas integradas, que obriguem ações concretas à ANM e outras estruturas afins, com o intuito de agirem de forma proativa e rever a lógica que prioriza o capital em detrimento da autodeterminação quilombola, fortalecendo o caminho para a realização de ações eficazes na promoção dos direitos humanos, com justiça social e ambiental, que possam, ao invés de desconstituir, fortalecer a concretização dos direitos dos povos tradicionais.

REFERÊNCIAS

ANM, Acesso à Informação. Participação Social, Tomada de Subsídio ANM nº 03/2021.

Disponível em:

<https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/tomada-de-subsídios-2/tomada-de-subsídios-03-2021>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. **Portaria nº1833, de 06 de agosto de 2025.**

Dispõe sobre a criação e normas de funcionamento do Fórum Permanente de ESG da Agência Nacional de Mineração. Disponível em:

https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00001833&seqAto=SEI&valorAno=1833&orgao=ANM/MME&cod_modulo=351&cod_menu=7908. Acesso em: 20 ago. 2025.

ARRUTI, José Maurício. Políticas Públicas para Quilombos: Terra, Saúde e Educação. In: ARRUTI, José Maurício; et al. **Caminhos Convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2009. p. 75-110.

BERG, T., NIETO, E., Moura, S. et al. Socio-ecological conflict in Quilombola territory: land titling and ecosystem health. **Sustainability Science**. v. 20, p. 903-918. 4 fev. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11625-025-01632-8>.

BISPO DOS SANTOS, Antônio. **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu Editora, 112 p., il. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.190, de 08 de agosto de 2025**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15190.htm. Acesso em: 10 ago 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm. Acesso em: 01 ago 2025.

Programa Brasil Quilombola. Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas. Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2008.

Nova política judiciária amplia acesso à justiça para comunidades quilombolas. **Conselho Nacional de Justiça**, 10 dezembro 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/nova-politica-judiciaria-amplia-acesso-a-justica-para-comunidades-quilombolas/>. Acesso: em 01 ago 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 191/2020**. Busca estabelecer condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais. Indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: [PL 191/2020 \(mineração em terras indígenas\)](#). Acesso em: 30 jul 2025.

COELHO, Saulo de O. P.; SOLSONA, Gonçal M.; COELHO, Diva Júlia S. C. S. Por que o Brasil Fracassa: um ensaio sobre as teses neo-institucionalistas de Acemoglu e Robinson na perspectiva das políticas públicas e do Constitucionalismo Crítico. **Singular: Sociais e Humanidades**, Tocantins, ano 3, v. 1, n. 4, p. 77-85. jan./jul. 2023.

MPF recomenda que Lula vete mais de 30 trechos do ‘PL da Devastação’. **Correio Brasiliense**, Brasília, 30 julho 2025. Disponível em:
<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2025/07/7214734-mpf-recomenda-que-lula-vet-e-mais-de-30-trechos-do-pl-da-devastacao.html>. Acesso em: 30 de jul de 2025.

COSTA, J., Santos, V., & Da Silva Koch, E. Mudanças na paisagem, ameaças e a luta das comunidades quilombolas do Alto Trombetas por seus territórios. **Tapuya: Ciência, Tecnologia e Sociedade Latino-Americanas**, v. 6, p. 03-21. 2023. Disponível em:
<https://doi.org/10.1080/25729861.2023.2278866>.

DUPRAT, Deborah. O papel do Judiciário. Povos Indígenas no Brasil Instituto Socioambiental, p. 172-175, 2006.

FARIA, Juliete Prado de. **O direito dos povos quilombolas à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado e a construção de protocolos internos: o caso da comunidade Kalunga no Estado de Goiás.** 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021.

Entenda operação da PF que prendeu diretor da Agência Nacional de Mineração. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 setembro 2025. Disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/09/entenda-operacao-da-pf-que-prendeu-diretor-da-agencia-nacional-de-mineracao.shtml>. Acesso em: 20 set 2025.

GARGARELLA, Roberto. **Conversa entre iguais:** a importância do diálogo na construção de políticas públicas. São Paulo: Editora XYZ, 2017.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución:** Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014

Comunidade Kalunga com suas tradições e cultura é mostrada na série Nossa História das redes sociais da Alego. **Notícias da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás**, Goiás, 17 setembro 2021. Disponível em: [Comunidade Kalunga com suas tradições e cultura é mostrada na série Nossa História das redes sociais da Alego](https://comunidadekalunga.com.br/). Acesso em: 01 abril 2025.

IBGE. Censo Demográfico 2022. Disponível em:
<https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/> Acesso em: 01 ago 2025.

IBGE. **População residente, total e quilombola, por localização do domicílio.** Banco de Tabelas Estatísticas. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9578#resultado>. Acesso em: 30 set 2025.

JAZIDA. Gestão de Direitos Minerários. Disponível em: <https://www.jazida.com/>. Acesso em: 04 out 2024.

Do ciclo de formulação e avaliação de políticas à espiral de implementação. Nexo Políticas Públicas, 27 setembro 2023. Disponível em:
<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/09/27/do-ciclo-de-formulacao-e-avaliacao-de-politicas-a-espiral-de-implementacao>. Acesso em: 01 ago 2025.

LUNELLI, Isabella Cristina; SILVA, Liana Amin Lima da. **Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil:** a captura pelas empresas do dever estatal de consultar os povos e

comunidades tradicionais diante dos procedimentos de licenciamento ambiental. Revista Direito e Praxis, v. 14, n. 1, p. 536-566, 2023. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/2179-8966/2023/73124>

NASCIMENTO, V.; ARANTES, A.; CARVALHO, L. Vulnerabilidade e saúde de mulheres quilombolas em uma área de mineração na Amazônia. **Saúde e Sociedade**, v. 31, n. 3, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902022210024en>.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176514>

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2007.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012 (2^a tiragem).

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

REIS, Ana Carolina Miranda dos. **Caso “Baunilha do Cerrado” sob a perspectiva do direito à Consulta Prévia Livre e Informada do povo Kalunga-GO**. Trabalho apresentado na 34^a Reunião Brasileira de Antropologia, UFJF/MG, 2024.

SANTOS, L.; PEREIRA, A. Da mineração à hidrelétrica: a face recente das dinâmicas territoriais na Amazônia oriental brasileira. **Terra Plural**, v. 15, p. 01-23, 2021.

SOUZA, M.; FILHO, W.; BRAGA, L. Contrato de concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) como conciliação de interesse de Terras Quilombolas e Unidades de Conservação. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 35, n. 2, p. 199-218, 2020. Disponível em:
[https://doi.org/10.33148/ces25954091v35n2\(2020\)1897](https://doi.org/10.33148/ces25954091v35n2(2020)1897)

Conselho Nacional de Justiça. Projeto Raízes Kalungas. Disponível em:
<https://renovajud.cnj.jus.br/conteudo-publico?iniciativa=1195>. Acesso em: 10 ago. 2025.



BIOGRAFIA

ALICE SANTOS VELOSO NEVES

Doutoranda em Direitos Humanos, Mestre em Direito e Políticas Públicas e Especialista em Direito Civil, todos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Advogada. Pesquisadora. Procuradora Geral da Câmara Municipal de Cristianópolis-GO.

CONTATOS

- ✉ <http://lattes.cnpq.br/9146601677577129>
- >ID <https://orcid.org/0009-0009-5066-38933893>
- ✉ aliceveloso@discente.ufg.br

SAULO PINTO COELHO

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-doutorado pela Universitat de Barcelona - Espanha. Coordenador do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). Presidente da Rede Brasileira de Direito e Políticas Públicas. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Judiciária Acesso à Justiça na Comunidade Quilombola Kalunga, junto à Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

CONTATOS

- ✉ <http://lattes.cnpq.br/6725961067847325>
- >ID <https://orcid.org/0000-0003-2474-6539>
- ✉ saulocoelho@ufg.br