

ARTIGO

Democracia de base: o direito à consulta prévia nos territórios tradicionalmente ocupados*

Grassroots democracy:
the right to prior consultation in traditionally occupied territories

Solange Maria Gayoso da Costa**
Marcel Theodoor Hazeu***

Resumo – O presente artigo aborda a mobilização de povos indígenas e comunidades tradicionais pelo reconhecimento de seu direito à Consulta Livre Prévia e Informada (CPLI) prevista na Convenção 169 da OIT, como estratégia de resistência e fortalecimento de sua organização social em defesa de seus territórios tradicionalmente ocupados. Para isso, toma como referência as observações de campo, durante visitas e assessorias realizadas em cinco comunidades tradicionais e depoimentos de lideranças destes territórios, no estado do Pará. Também foram consultados sessenta e um (61) Protocolos Comunitários-Autônomos aprovados no Brasil, no período de 2014 a 2022, disponíveis no Observatório de Protocolos Autônomos. Conclui-se que apropriação da CPLI tem fortalecido a organização e resistência nos territórios e têm se constituído em instrumentos potenciais de exercício da democracia de base local.

Palavras-chave: povos tradicionais; consulta prévia; territórios tradicionalmente ocupados; democracia de base.

*Artigo apoiado pelo CNPq Edital Universal - Processo 409820/2018-0. Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética parecer 4.003.742.

** Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil. E-mail: solgayoso@ufpa.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5542-3663>.

*** Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil. E-mail: marcelhazeu@ufpa.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4106-0678>.

DOI: 10.12957/rep.2022.68509

Recebido em 15 de maio de 2022.

Aprovado para publicação em 22 de maio de 2022.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Abstract – This article addresses the mobilization of indigenous peoples and traditional communities for the recognition of their right to free, prior and informed consent (FPIC) provided for in ILO Convention 169, as a strategy of resistance and strengthening of their social organization in defense of their traditionally occupied territories. It takes as reference observations in the field, during visits and consultations carried out in five traditional communities, and testimonies of leaders of these territories, in the state of Pará. Sixty-one community autonomous protocols approved in Brazil, between 2014 and 2022, were also consulted, available at the Observatory of Autonomous Protocols. It is concluded that the appropriation of the FPIC has strengthened organization and resistance in indigenous territories and have become potential instruments for the exercise of local grassroots democracy.

Keywords: Traditional Peoples; Prior Consultation; Traditionally Occupied Territories; grassroots democracy

Introdução

Assumido o risco das imprecisões teóricas e analíticas, poder-se-ia dizer que o capitalismo brasileiro historicamente consolidou uma dinâmica socioterritorial constituída de um complexo arranjo de apropriação/expropriação e valorização mercantil que lança mão de diferentes formas de acumulação primitiva predatórias. Uma verdadeira máquina de exclusão, depredação sociocultural e ambiental, expressas nas formas de concentração de terras, desigualdade social, exploração do trabalho e da natureza etc.

Para os povos indígenas e tradicionais essa dinâmica, presente desde a colonização, se renova permanentemente, reeditando as ações etnocidas historicamente consolidadas no país. Na contemporaneidade, tal dinâmica aponta para o aumento da espoliação de territórios, dos corpos e dos bens da natureza, levando às situações de conflitos e violência extrema em que os sujeitos envolvidos nas disputas territoriais são colocados diante da luta entre vida e morte. Os conflitos instalam-se pela concepção diferenciada do ambiente, pela expropriação de terras, pelos cerceamentos impeditivos do acesso aos recursos naturais, pela criminalização de lideranças sociais, por ameaças, pela instalação de grandes obras de infraestrutura e pelos efeitos indesejados das atividades extrativas e industriais no solo, na água, no ar e nos sistemas vivos.

O levantamento e monitoramento dos conflitos no campo realizados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) no Brasil confirmam a permanência dessa dinâmica na sociedade brasileira e seu vínculo estrutural com o processo histórico de concentração de terras e de formação de grandes propriedades. Originado com o regime das capitanias hereditárias, seguindo do regime de sesmarias e agravado pela Lei de Terras (Lei nº 601/1850), o sistema de regulamentação de terras estrutura-se por legislações que criminalizaram a posse, não resolve a questão da má distribuição das terras e, ainda, promove o caráter privatista da terra.

A promoção privatista da terra vem sendo renovada e/ou atualizada nas legislações contemporâneas à revelia dos direitos territoriais coletivos

dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais¹ que, somente a partir da segunda metade da década de 1980, conseguiram mobilizar a sociedade brasileira pelo reconhecimento de suas reivindicações. Tal mobilização teve como resultado os artigos 231 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

Apesar desses avanços no reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas e povos tradicionais, a partir do ano de 2009, se instala um processo de flexibilização das normas de regularização fundiária em vigor e uma burocratização do processo de reconhecimento dos territórios tradicionais. Além disso, cresce o número de registros irregulares de lotes de terras privados sobre terras indígenas, processo que vem sendo acompanhado pelo crescimento dos conflitos no campo. Trecanni, Benatti e Monteiro (2021, p. 121), sistematizando os dados das ocorrências de conflitos de terras nos períodos entre 1985 e 2020 (com 21.801 ocorrências), identificaram que 51,75% das ocorrências concentraram-se entre os anos de 2009 e 2020. Apesar da intensificação desse processo, mantêm-se firmes em suas estratégias e ações de resistência, as quais têm, de certa forma, garantido a sua permanência no território em disputa.

A mobilização e a afirmação identitária dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais vêm crescendo e ganhando projeção política desde o final da década de 1990, quando tomam à frente da luta contra o desmatamento, a territorialização e expansão dos empreendimentos vinculados ao mercado de *commodities* (agrícolas e minerais). Como exemplo, a mobilização anual dos povos indígenas com o Acampamento Terra Livre que, no período de 4 a 14 de abril do ano de 2022, teve sua 18ª edição com o tema *Retomando o Brasil: Demarcar Territórios e Aldear a Política*.

Nesta disputa entre o capital, o Estado e os povos tradicionais, ganha força o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)², que tem sido utilizada como um instrumental importante na defesa do direito à salvaguarda dos territórios tradicionais. No Brasil, desde o ano de 2014, temos observado uma mobilização social crescente, protagonizada por uma rede de diferentes agentes sociais, que vem investindo na construção dos Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado, também conhecidos como “Protocolos Comunitários Autônomos³”.

Neste artigo, apresenta-se o argumento de que a CPLI, cujas normas e regramentos estão expressos nos diferentes Protocolos Comunitários Autô-

¹ O Decreto nº 6.040, no art. 3º, define povos e comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007).

² No Brasil, a convenção foi ratificada no ano de 2002 pelo Congresso Nacional, e posteriormente foi editado o Decreto Presidencial nº 5.051/2004. No ano de 2019 o governo brasileiro publicou o Decreto Federal nº 10.088, de 5 de novembro, que consolidou todas as convenções da OIT.

³ Neste artigo adotaremos tal terminologia em referência e respeito ao exercício autônomo dos povos e comunidades tradicionais na elaboração de seus protocolos.

nomos, vem se constituindo em instrumento com potencial político para uma radicalidade no processo de participação e deliberação sobre todos os atos e ações que afetem os modos de vida nos territórios tradicionalmente ocupados. É, por isso, instrumento de resistência importante contra a expropriação territorial e de aprofundamento da democracia fundamentada no local.

O artigo busca situar-se na abordagem dialética e decolonial, tendo como referência reflexiva os conflitos, as contradições e as mediações existentes no processo histórico de luta em defesa da vida e do território protagonizada pelos povos indígenas e povos tradicionais do Brasil. Apoia-se em Alfredo Wagner de Almeida (2008, 2013), em suas reflexões sobre as terras tradicionalmente ocupadas e a diversidade de organização social e política dos povos em unidades de mobilização e territorialidades específicas, expressões das formas de usos e apropriação dos territórios. Além disso, apoia-se em Achille Mbembe (2016) para situar estes territórios no contexto de Estado-Nação colonial e da necropolítica, dialogando com Pereira (2021) e Peruzzio (2017) sobre a perspectiva de democracia de base que a elaboração dos protocolos pode trazer.

Isto gerou a necessidade de confluir com o pensamento do mestre Antônio Bispo (2015) e usar, também, a denominação anticolonial povos afropindorâmicos para lembrar que a grande diversidade de comunidades e povos tradicionais, cada uma e cada um com sua identidade e autodefinição própria, está unida sob este denominador que visa juntar esta grande diversidade em contraposição aos povos colonizadores.

Como empiria se baseia em observações de campo, durante visitas e assessorias realizadas em cinco comunidades tradicionais e em depoimentos de lideranças destes territórios, no estado do Pará (comunidade extrativista de Pirocaba⁴; as comunidades quilombolas de Bom Remédio⁵ e Alto Itacuruça⁶, ambas no município de Abaetetuba; e a comunidade quilombola Gibrié de São Lourenço⁷, no município de Barcarena) e na região metropolitana de Belém (comunidade quilombola de Abacatal/Aurá⁸ em Ananindeua) durante seus processos de elaboração de protocolos de consulta, entre 2017 e 2021. Também foram consultados 61 Protocolos Comunitários Autônomos aprovados no período de 2014 a 2022 e os documentos publicados e divulgados no site do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado⁹.

⁴ Ver: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-comunidade-agroextrativista-do-pirocaba-abaetetuba-para-2018/> – Dilmara Silva Araújo, moradora do território agroextrativista Pirocaba.

⁵ Ver: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-territorio-quilombola-bom-remedio/> – Miguel Nery, liderança quilombola do território quilombola Bom Remédio.

⁶ Protocolo da comunidade ainda não publicado.

⁷ Ver: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-previa-livre-informada-e-de-consentimento-comunidade-quilombola-gibrié-de-sao-lourenco/> – Maria do Carmo dos Santos Freitas, moradora da comunidade quilombola Gibrié do São Lourenço. Professora e membro da associação ACOQUIGSAL. Associação da Comunidade Quilombola Indígena Gibrié do São Lourenço.

⁸ Ver: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-quilombola-abacatal-aura/> – Vanuza Cardoso, liderança espiritual do território quilombola do Abacatal.

⁹ Ver: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

Povos tradicionais, violência conflitos e ameaças às terras tradicionalmente ocupadas

Desde as duas últimas décadas do século XX temos assistido em nosso país à crescente organização de novos padrões de relações políticas no campo e na cidade. Os movimentos sociais, especialmente os do campo, têm inserido em suas formas organizativas fatores étnicos, consciência ecológica, critérios de gênero e de autoafirmação coletiva que redefiniram suas formas de pautar e de apresentar demandas aos governos municipais, estaduais e federal. Surgem fora do âmbito dos partidos políticos, tornando-se protagonistas na luta por direitos, justiça social e ambiental. Registra-se, ainda, uma diversidade de formas de lutas na cena pública, pelos autodenominados povos originários ou “povos/comunidades tradicionais”.

Almeida (2008) identifica a existência desse processo desde meados de 1988, a partir da aglutinação de grupos sociais diferenciados, que têm se organizado em “unidades de mobilização”¹⁰ em todo o país, com elevado grau de coesão em suas práticas. Tais unidades de mobilização se compõem a partir de critérios diferenciados e objetivam garantir o controle sobre determinados domínios representados como territórios imprescindíveis para sua afirmação identitária.

Ao longo da execução das atividades do Projeto Nova Cartografia Social¹¹, Almeida (2013) observou uma recorrência da expressão terras tradicionalmente ocupadas nas pautas reivindicatórias dos movimentos sociais. Segundo o autor, tal referência constante pode indicar um aumento da percepção que os agentes sociais têm de seus direitos territoriais e de uma autoconsciência cultural.

Para corroborar com sua afirmativa, o autor menciona o uso difuso do Art. 231 da CF, que rompe com o sentido historicista das “terras imemorais”; as constituições estaduais e as leis municipais que têm assegurado o livre acesso aos recursos básicos¹²; o Decreto Presidencial nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007); e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de junho de 1989, que foi ratificada pelo Brasil e que afirma o direito de uso, pelos povos tradicionais, do critério de autodefinição como determinante do reconhecimento de sua identidade.

Essa crescente mobilização social e política dos movimentos sociais contribuiu para que no Brasil ocorressem profundas transformações na ordem jurídica, com as assinaturas de declarações e convenções internacionais que trazem o reconhecimento da diversidade social e cultural. Esses dispositivos

¹⁰ Almeida (2008, p. 89) chama atenção para essas categorias que se afirmam através de sua existência coletiva, que fazem da etnia um tipo organizacional e que foram trazidas para o campo das relações políticas, “verificando-se uma ruptura profunda com a atitude colonialista homogeneizante, que historicamente apagou as diferenças étnicas e a diversidade cultural, diluindo-as em classificações que enfatizavam a subordinação dos ‘nativos’ e ‘selvagens’ e ágrafos ao conhecimento erudito do colonizador”.

¹¹ Mais informações disponíveis em: <http://novacartografiasocial.com.br/>. Acesso em: 10 abr. 2022

¹² Como a Lei do Babaçu Livre.

deixam claros os avanços no campo jurídico, mas isso não quer dizer que tais direitos sejam pacíficos em nossa sociedade. Corroboram para essa afirmação os inúmeros conflitos sociais envolvendo povos tradicionais em luta pela defesa de suas terras tradicionalmente ocupadas – seus territórios. Na pesquisa de Trecanni, Benatti e Monteiro (2021, p. 121), os autores identificaram que entre os anos de 2019 e 2020 as ocorrências de conflitos com maior crescimento foram aquelas envolvendo povos indígenas e quilombolas, que aumentaram, respectivamente, 2,67 vezes e 1,93 vezes. Considerando os diferentes segmentos de povos tradicionais, os autores identificaram, ainda, um total de 4.652 ocorrências, representando 41,23% dos conflitos registrados no relatório da CPT nesses dois anos.

Os dados sobre violência contra os povos indígenas no Brasil, publicados pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi) no relatório intitulado *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados 2020*, também comprovam esse aumento da violência contra os povos indígenas nos anos de 2019 e 2020. Os dados apresentados apontam que, em 2020, foram registrados 263 casos de “invasões possessórias, exploração de recursos e danos ao patrimônio” envolvendo 201 terras indígenas de 145 povos em 19 estados. O número de casos de 2020 apontam um aumento com relação ao ano de 2019, em que se registrou 256 casos e um acréscimo percentual em 141% com relação ao ano de 2018 (CIMI, 2021, p. 8).

Os territórios tradicionalmente ocupados se configuram, dentro do Estado brasileiro, nascido e formado como colônia e portanto institucionalizado como um Estado contra o povo governando como Estado de exceção, como colônias. Sua população é, por definição, uma ameaça e a política voltada à mesma é de controle, repressão e aniquilação. É como explica Mbembe (2017, p. 49), quando situa a origem da necropolítica e as democracias modernas:

Como ascendente da democracia, o mundo colonial não era a antítese da ordem democrática. Sempre foi o seu duplo ou, até, a sua face noturna. Não há democracia sem o seu duplo – a colônia, pouco importa o seu nome e estrutura. Esta não é exterior à democracia nem está necessariamente situada fora de portas. A democracia contém em si a colônia, tal como a colônia contém a democracia, muitas vezes mascarada.

O genocídio e o etnocídio dos povos tradicionais são marcas da política do Estado brasileiro, como mostra o resultado da política de não combate à pandemia da Covid-19. O monitoramento do impacto da Covid-19 nos povos indígenas realizado pela Associação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) aponta que até maio de 2022 foram confirmados 71.515 casos, com 1.306 indígenas mortos pela Covid-19 e 162 povos afetados¹³. Em rela-

¹³ Dados atualizado em 14 de maio de 2022. Disponíveis em: http://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/. Acesso em: 14 mai. 2022.

ção às comunidades quilombolas, o monitoramento realizado pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), através do Observatório da Covid-19 nos Quilombos, aponta que até maio de 2022 foram confirmados 5.666 casos e 301 quilombolas mortos pela Covid-19.

Trata-se de grupos sociais com poucas condições de enfrentamento à pandemia; são dificuldades estruturais para atender aos dispositivos e protocolos sanitários regulamentados para combater o coronavírus. Para o Estado, como argumenta Mbembe (2016), estes povos são vistos como selvagens e primitivos, perigosos e impedindo o progresso. O que leva a concluir

How underlying (and sometimes overt) racism, cultural depredation, and government-supported deforestation constitute an assault now catalysed by the pandemic. Understanding forest peoples' disproportionate deaths in perspective is critical for addressing their growing vulnerability and the broader politics currently at play. (LOPES; LIMA, 2020, p. 92).

A resistência permanente e histórica dos povos tradicionais tem questionado e legitimado, ao mesmo tempo, como acima posto, o Estado-Nação brasileiro, neoliberal e colonial. A CPLI se apresenta como uma forma de resistência contra o Estado de exceção (genocídio) e a elaboração e o uso de Protocolos Comunitários Autônomos traduzem um exercício de democracia na base frente a um Estado autoritário. Esta posição radicaliza a ideia do Peruzzio (2017, p. 2712), que argumenta que a consulta seja um “[...] instrumento de fortalecimento da democracia participativa e de inclusão de grupos culturalmente diferenciados, exprimindo a ideia de cidadania ativa, inclusão nas deliberações públicas e protagonismo da soberania popular”.

Busca-se também entender, na análise dos Protocolos Comunitários Autônomos (e seu uso), se estes expressam um aprofundamento da democracia dentro do Estado-Nação ou se se trata de democratização contra o Estado, em analogia à tese do Clusters (2004) quando observa a lógica da organização e os modos de vida dos povos afropindorâmicos como sociedade contra o Estado. Isso é algo que Bispo também parece dizer quando, numa aula na Universidade de Brasília (UNB), diz: “Democracia rima com Polícia – quem defende um estado democrático de direito está defendendo uma estrutura perversa... uma sociedade que não se sustenta e por isto precisa de polícia” (BISPO, 2017, n. p.).

Convenção 169 e o direito à consulta prévia, livre e informada: protocolos de consulta como instrumentos de defesa do território contra a territorialização do capital

A Convenção nº 169 da OIT – convenção sobre povos indígenas e tribais em países independentes – trata, entre outros assuntos, da preservação

da integridade étnica, cultural e religiosa dos indígenas, dos direitos originários sobre as terras que ocupam e sobre os recursos naturais nelas existentes, garantindo a igualdade de direitos entre indígenas e não indígenas, sobretudo no que tange à efetividade dos direitos humanos.

O direito à CPLI vem sendo utilizado como um instrumento importante na defesa do direito à salvaguarda dos territórios tradicionais. A CPLI garante aos povos tradicionais o direito de intervir na proposição, formulação e execução de quaisquer medidas legislativas e/ou administrativas que interfiram e/ou afetem diretamente seu modo de vida e seu território. Giffoni (2020) define os Protocolos Comunitários Autônomos como instrumento jurídico pelo qual as comunidades comunicam ao Estado e às empresas quais as regras para a realização das consultas e o consentimento previsto pela Convenção 169 da OIT. Defende, ainda, com base no pluralismo jurídico, que “a autoregulamentação dos Processos administrativos especiais de consulta e consentimento por meio dos ‘Protocolos Comunitários-Autônomos’, como a única forma jurídica legítima de regulamentação do processo administrativo de CPLI” (GIFFONI, 2020, p. 103).

O reconhecimento de tal legitimidade está assentado juridicamente no pluralismo jurídico (GIFFONI, 2020) e na mobilização social de caráter participativo e horizontalizado (COSTA, 2019) que ocorre no processo de elaboração dos Protocolos Comunitários Autônomos envolvendo uma rede colaborativa de movimentos indígenas, movimentos quilombolas, movimentos de pescadores e extrativistas, sindicatos de trabalhadores rurais, movimentos de jovens, organizações internacionais de defesa dos direitos humanos, Ministério Público Federal, Defensorias Públicas dos estados e União, ONGs, universitários e pesquisadores.

Lima e Marés (2022, p. 33) afirmam que, “ao criar os protocolos, os povos estão criando direito próprio que deve ser respeitado pelo Estado. Expressam a jusdiversidade, ou seja, ‘a liberdade de atuar de cada povo segundo suas próprias leis, seu direito próprio e sua jurisdição’ [...]”. Destacam que a jusdiversidade expressa a cultura, a diversidade de sistemas jurídicos próprios e as territorialidades sociobiodiversas de cada povo.

No Brasil, no período de 2014 a 2022, em levantamento no site do Observatório dos Protocolos Autônomos, foram identificados 61 (ver Tabela 1) protocolos de consulta e consentimento de povos indígenas, comunidades quilombolas, caiçaras, ribeirinhos, agroextrativistas, comunidades coletoras de flores sempre viva, pescadores artesanais, comunidades de terreiro e de religiões de matriz africana, faxinalenses, ciganos, dentre outros povos tradicionais. Registrados em formatos escrito e audiovisual, e em alguns casos publicados em formato bilíngue (português e língua indígena), trazem a identidade, a diversidade étnica e social de seus modos de ser e de viver de suas territorialidades específicas.

Os protocolos elaborados por povos indígenas envolveram mais de 62 povos de diferentes etnias e mais de 400 aldeias/comunidades nas

atividades de mobilização, discussão, reflexão e elaboração dos protocolos. Identificou-se, ainda, que os demais protocolos elaborados por outros povos tradicionais envolveram mais de 250 comunidades tradicionais.

Tabela 1
Quantitativo de Protocolos de Consulta Livre Prévia e Informada –
CPLI/Convenção 169 (OIT), por ano de aprovação – 2014-2022.

Ano de aprovação	Povos Indígenas	Quilombolas	Povos e comunidades tradicionais	Conjuntos: indígenas, quilombolas e tradicionais
2014	02	00	01	00
2015	0	00	00	00
2016	01	01	00	00
2017	03	02	05	00
2018	04	03	02	00
2019	09	01	02	01
2020	04	04	01	01
2021	02	02	03	01
2022	02	00	01	00
Sem data	01	00	02	00
TOTAL	28	13	17	03

Fonte: Observatório dos Protocolos Autônomos, 2022.¹⁴

Nas atividades de assessoria, organização, produção e apoio técnico e financeiro aparecem cerca de 22 organizações da sociedade civil, sete movimentos sociais, 15 organismos governamentais, 7 universidades federais/estaduais e 13 organizações internacionais. Constitui-se, desse modo, uma rede ampla de parceiros dos povos tradicionais na elaboração dos Protocolos Comunitários Autônomos.

Marés (2019) observa que, no Brasil, os povos decidiram que seus protocolos deveriam ser produzidos unicamente por eles, entendendo que esses não poderiam ser tratados como atos bilaterais entre as comunidades e o Estado, mas como “normas internas elaboradas livremente que estabeleceriam as formas e procedimentos como chegariam a uma decisão quando o Estado fosse consultá-los”. Ainda observa este autor que isso cria uma profunda diferença nas formas de consulta anteriormente estabelecidas, já que:

No ato bilateral há uma discussão, um acordo, antes da elaboração do protocolo, enquanto no modelo de norma interna do povo, unilateral, as formas e procedimentos são estabelecidos sem possibilidade de contestação pelo Estado, quer dizer, o procedimento de consulta estará previa-

¹⁴ Disponível em: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

mente definido e, seguindo esse procedimento ou roteiro, o Estado fará a consulta, esta sim bilateral. (MAREÉS, 2019, p. 35).

Os Protocolos Comunitários Autônomos são expressão da autorregulamentação do processo de consulta e consentimento. Para Garzón, Yamada e Oliveira (2016), os Protocolos Autônomos apresentam-se como instrumentos que explicitam sua governança interna. Nesse sentido, somente os povos podem indicar as condições, normas e representações que deverão dialogar e negociar com o Estado no processo de consulta.

Costa (2019) argumenta que os protocolos de CPLI expressam-se como uma estratégia de resistência social, sendo também tradutores de uma consciência identitária aguçada que os povos tradicionais produzem acerca de suas próprias territorialidades específicas. Numa construção de síntese, observou-se que nos Protocolos Comunitários Autônomos encontram-se descritos elementos sobre: i) territorialidades específicas, expressas pela: auto-identificação identitária, costumes, tradições, instituições, história, cosmologia dos povos, locais sagrados, organização territorial, mapas dos territórios e terras indígenas, formas de uso e apropriação dos recursos e bens naturais renováveis e não renováveis; ii) situações de violação de direitos à vida e ao território: processos históricos de luta e regularização do território, ameaças e conflitos escritos de forma detalhada, descrição da ausência ou presença de políticas públicas; e iii) motivações e normas para a consulta prévia: registro das motivações para construção do protocolo, fundamento legal, identificação dos princípios norteadores, descrição do papel e importância do protocolo, normas para a realização da consulta, identificação dos sujeitos que elaboraram e realizaram os protocolos, identificação da rede de parceiros colaboradores no processo de construção do protocolo.

Acompanhando e assessorando a elaboração de protocolos de consulta em cinco comunidades tradicionais no estado do Pará, observou-se o processo de sua organização para e durante a elaboração do protocolo. O novo e o tradicional, ou o tradicional operando e transformando-se no contexto da atualidade e conjuntura, subsidiado pela comunicação com outras comunidades tradicionais, geraram organizações particulares de construir e elaborar os protocolos.

Um primeiro aspecto que se apresenta é a participação de todas as gerações que vivem na comunidade e no território. Enquanto pessoas idosas na sociedade moderna não precisam mais votar e vivem em grande parte na margem das decisões políticas, nas comunidades tradicionais e na elaboração dos protocolos elas são o coração dos diálogos, informações e parte integral das decisões. São suas memórias, conhecimentos e sabedorias que são trazidas, escutadas por todas e todos e inseridas na formulação dos protocolos. As crianças, adolescentes, jovens e adultos participam ativamente das reuniões e constroem suas demandas a partir de seu lugar especial na vida da comunidade.

[...] qualquer tomada de decisão dentro da nossa comunidade, ela é tomada de forma coletiva, ou seja, com a participação de crianças, de adolescentes, de jovens, de adultos, de idosos. (Miguel Nery/Bom Remédio).

[...] você vai buscar a história da comunidade, você vai reunir as pessoas mais velhas, foi muito emocionante, a gente reuniu as pessoas mais velhas dentro da nossa comunidade e elas próprias falando como elas viviam antes, quem foram os primeiros moradores da comunidade, como eles viviam, do que eles viviam, o que foi que mudou até hoje. (Alex Souza/Alto Itacuruça).

Um segundo aspecto é o tempo e ritmo de elaborar, dialogar e tomar decisões. Em vez de priorizar a “urgência” de algum projeto ou plano para definir o tempo e datas limites, é o processo de elaboração das decisões que determina a dimensão temporal. Este respeito ao tempo da comunidade, nos dias e horas que a comunidade tem disponibilidade, buscando informações e assessores quando sentiram necessidade, considerando o tempo das festas, escolas, colheita, atividades religiosas e espirituais, é uma inversão dos ritos da democracia estatal. Este tempo e a ênfase na coletividade possibilitou, inclusive, a mudança de práticas mais segmentadas que tinham surgido nas dinâmicas de algumas comunidades:

Antes de iniciarmos as conversas sobre a construção do nosso protocolo de consulta, nossa organização e as tomadas de decisões eram quase sempre levadas para o lado individual, nunca era levado em consideração o coletivo. (Miguel Nery/Bom Remédio).

Era cada um no seu canto, não tinha isso de fazer as coisas todo mundo junto, cada um defendia os seus interesses, como se as pautas não fossem coletivas. (Dilmara Araujo/Pirocaba).

Enquanto em outras comunidades se dava continuidade às práticas ainda existentes e latentes:

Antes de se constituir os protocolos de consulta, nós já tínhamos nossas regras por termos autodeterminação de decidir o que é melhor para nós. (Vanuza/Abacatal/Aura).

Antigamente, no tempo da minha avó, dos meus pais, era vivido mais esse espírito de coletividade, toda ação que era realizada dentro da comunidade ou fora precisava da participação de todos ou não era realizada... Com a globalização, com a chegada da energia, de internet, meios de comunicação, a nova geração, ela foi ficando mais fechada, no comodismo, e isso foi um impacto muito grande. (Alex Souza/Alto Itacuruça).

O terceiro aspecto que se diferencia é a linguagem e língua que está presente e guia o processo de elaboração e decisão. É a língua viva falada e usada pelas pessoas da comunidade, a língua que nasce e elabora na

relação estreita ou interligada com o território, natureza e modos de vida. E esta língua, além de ser o meio da comunicação entre as e os participantes da comunidade, é também a língua na qual os protocolos são escritos e com a qual se comunica com as instituições e pessoas fora da comunidade. Este fato é uma forma de resistência anticolonial, uma vez que o Estado colonial, desde suas primeiras invasões, tem usado a imposição do português formal como dominação dos povos. É o português das legislações, das políticas públicas e dos projetos de desenvolvimento. Como cada Estado apresenta sua língua oficial, os territórios e comunidades também apresentam a sua, assim, marcando posição e usando a língua que nasceu na tradição e na resistência.

Contradições e disputas também surgem, como a definição do protagonismo da condução do processo da elaboração dos protocolos, em que certas pessoas tomam a frente (inevitavelmente e necessariamente), às vezes criando novas “lideranças” pelo acesso e apropriação do conhecimento sobre a Convenção 169, pela aproximação com assessores que se apresentaram como interlocutores e apoio, pelos interesses divergentes dentro das comunidades para elaborar ou não os protocolos, pelo lugar das pessoas na negociação ou resistência em relação a situações que ameaçaram ou chegaram a impactar na comunidade e que geraram a necessidade de elaborar protocolos. Ao mesmo tempo que estas tensões aparecem, elas chegam a fazer parte do processo de organização interna da comunidade, pois precisam ser discutidas, trabalhadas e inseridas no processo em andamento.

Outra contradição que aparece é depois da finalização da elaboração dos protocolos. A dinâmica intensa de reuniões, diálogos, mobilizações, discussões e assembleias cessa em parte com a publicação dos protocolos, e com ela também as formas de organização e participação ampla que a acompanharam. As novas estruturas ou espaços públicos criados continuaram operantes, mas menos participativos e abrangentes.

Este fato se traduz nos – ainda – poucos casos de exigência de consulta prévia, livre e informada, conforme os protocolos elaborados, e também na não-aplicação radical dos protocolos em relação a: 1) atividades e projetos que chegam às comunidades apresentados por entidades parceiras ou vinculados à implementação de políticas públicas básicas; 2) atividades e projetos elaborados ou implementados dentro da própria comunidade.

Os Protocolos Comunitários Autônomos têm se constituído para os povos indígenas e demais povos tradicionais como mecanismo de defesa em relação à imposição de implantação de futuros empreendimentos que possam afetar e colocar em risco seus territórios. Trata-se de uma mobilização crescente no conhecimento e (re)conhecimento do direito à autodeterminação e à diversidade dos territórios. Ou, como expressam representantes de diferentes comunidades:

Hoje somos nós que ditamos as regras, somos nós quem falamos quem pode ou não adentrar dentro do nosso território, somos nós que falamos quem permanece e quem sai, tanto os nossos parceiros, como qualquer outro agente, pode ser público ou privado, ou seja, a nossa decisão, a decisão do coletivo, de forma gera da comunidade é que prevalece nas tomadas de decisão do território. (Miguel Nery/Bom Remédio).

Após a construção e elaboração de nosso protocolo de consulta conseguimos frear alguns atos administrativos e conseguimos inserir nossas propostas no plano diretor do município. (Vanuza Cardoso/Abacatal-Aura).

Conhecemos os nossos direitos e exigimos que eles sejam respeitados e isso é feito coletivamente. As decisões são tomadas em assembleia geral da comunidade onde todos participam; os seguimentos que antes eram divididos hoje lutam juntos por um único objetivo, que é a defesa do território. (Dilmar Araujo/Pirocaba).

Então hoje, se vem um projeto, se vem uma política pública pra dentro da comunidade, que não expresse a realidade de todos, nós não aceitamos, nós não queremos mais sucatas dentro da nossa comunidade – resto – porque hoje nós temos voz, nós temos poder de dizer juntos o que queremos, como queremos e quando nós queremos, porque nós sabemos das nossas realidades e do que é bom e do que não é bom para nossa comunidade. (Alex Souza/Alto Itacuruça).

[...] que ninguém, nenhuma empresa, nem um sistema de governo, ninguém pode decidir por nós, tomar as decisões por nós, fazer o que quiserem, como se diz, na nossa frente ou a nossas costas, sem antes comunicar ou saber nossa opinião. (Maria do Carmo/Gibrie do São Lourenço).

Nos casos particulares das comunidades acompanhadas, acima citadas, o acesso a informações sobre uma legislação internacional que garante os direitos e dá legalidade às lutas pela existência das comunidades tradicionais tem fortalecido a organização e resistência em todos os territórios. Observa-se que há tempos diferentes em relação à autoidentificação e ao reconhecimento como comunidade tradicional ao momento do primeiro contato com a legislação. São processos únicos, mas conectados.

Considerações finais (ou ideias confluentes)

O uso da Convenção 169 e dos protocolos de consulta pelas comunidades tradicionais se constituem como estratégias dentro de processos históricos de *r-existência* frente à colonização do Estado e avanço do capital. Trata-se de uma apropriação de instrumentos legais, jurídicos e políticos que foram criados num contexto de participação e pressão internacional pelas comunidades tradicionais e que abriram, dentro de limites e contra-

dições de cada Estado, novos espaços de participação, autonomia e resistência. As bases de suas lutas permanecem as mesmas, ou até se fortalecem e evidenciam mais as suas identidades e territorialidades específicas, modos de viver, ocupação e uso tradicional do território. Todos os instrumentos e estratégias se situam dentro de um campo complexo e contraditório de forças e interesses, em que o Estado, através de legislações, políticas e decisões judiciais, interfere e está presente, e no qual os interesses e ações do capital influenciam e agem sobre as comunidades e o Estado. Desse modo, o resultado da aplicação da Convenção 169 é imprevisível.

Os Protocolos Comunitários Autônomos se expressam como um instrumento importante na difusão, mobilização e organização na defesa do território e alimentam a esperança na vitória de lutas específicas na medida em que se traduzem como um meio pedagógico: 1) na difusão dos direitos, apropriação e renovação do sistema de justiça ao demandar o conhecimento e (re)conhecimento dos direitos ali assegurados, tanto pelo povos tradicionais, quanto pelos próprio operadores de tais direitos; 2) na mobilização e organização política, garantidas pelo processo de discussão e elaboração dos protocolos que têm se mostrado eficientes para a mobilização local e aglutinação de interesses, por vezes dispersos, de diferentes agentes sociais na defesa do território.

A democracia vinculada à ideia do Estado-Nação, por várias razões, se pauta na negação dos povos afropandorâmicos. O principal é a base colonial de todos os Estados-nações modernos, nos quais o Estado do direito democrático precisa de seu “par”, o Estado de exceção colonial. Isso, na prática, justifica um tratamento marginalizado às chamadas minorias, justificado pelo interesse da maioria e da unidade que se chama Estado-Nação. A Convenção 169 rompe com a submissão de povos tradicionais ao interesse nacional e apresenta de alguma forma a garantia do princípio de autodeterminação sobre seus territórios. Além disso, também, abre o debate para pensar Estados plurinacionais (como nos casos da Bolívia e Equador) ou até imaginar que os territórios com Protocolos Comunitários Autônomos se tornem ou sejam territórios livres.

Referências

- ALMEIDA, A. W. B. *Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: PNCSA – Ufam, 2008.
- ALMEIDA, A. W. B. Nova cartografia social da Amazônia. In: ALMEIDA, A. W. B.; FARIAS JÚNIOR, E. A. (Org.). *Povos e comunidades tradicionais*. Nova Cartografia Social. Manaus: Editora UEA, 2013.
- BISPO, A. *Colonização, quilombos: modos e significados*. Brasília: UnB, 2015.
- BRASL, Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.
- CIMI. *Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil: dados de 2020*. Cimi, 2021. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.
- CLASTERS, P. *A sociedade contra o Estado*. São Paulo: Sabotagem, 2004. Disponível em <https://we.riseup.net/assets/71282/clastres-a-sociedade-contra-o-estado.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2022.
- COSTA, S. M. G. Convenção 169/OIT e consulta prévia livre e bem informada (CPLI): protocolos de consulta como instrumentos de defesa do território. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9, 2019. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaold_783_7835cb8cee19ddb1.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.
- GARZÓN, B. R.; YAMADA, E. M.; OLIVEIRA, R. M. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. Washington: Due Process of Law Foundation, 2016.
- GIFFONI, J. F. *Protocolos Comunitários Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombolas: direito e negacionismo*. Dissertação (mestrado em Direito) – ICJ/UFGA, Belém, 2020.
- LIMA, L. A.; MARÉS, C. E quando não se cumpre a CPLI? Algumas iniciativas comunitárias de sucesso. *Aportes*, n. 22, set. 2022. Disponível em: https://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_22_version_portugues_0.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.
- LOPES, G. R.; LIMA, M. G. B. Necropolitics in the jungle: Covid-19 and the marginalisation of Brazil’s forest peoples. *Bulletin of Latin American Research*, n. 39, 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/blar.13177>. Acesso em: 2 mai. 2022.

MARÉS, C. F. A força vinculante do protocolo de consulta. *In: MARÉS, C. F et al. (Org.). Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.* São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019.

MBEMBE, A. *Necropolítica.* São Paulo: N-1, 2016.

PEREIRA, N. M. *A consulta prévia, livre e informada.* Instrumento de democracia e inclusão de comunidades indígenas. São Paulo: Dialética, 2021.

PERUZZIO, P. P. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil. *Direito e Práxis*, v. 8, n. 4, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/z7p585nbnbQJdph36HKTTjm/>. Acesso em: 1 mai. 2022.

SANTOS, M. P. *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. *Estudos Avançados*, v. 34, n. 99, mai./ago. 2020.

TRECANNI, G. D.; BENATTI, J. H.; MONTEIRO, A. N. G. Agravamento da violência no campo: reflexões sobre a política de regularização fundiária. *In: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO TOMÁS BALDUINO. Conflitos no campo: Brasil, 2020.* Goiânia: CPT Nacional, 2021.