



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

JOHNY FERNANDES GIFFONI

**PROCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DE CONSULTA E
CONSENTIMENTO QUILOMBOLAS: DIREITO E NEGACIONISMO**

BELÉM/PARÁ
2020

JOHNY FERNANDES GIFFONI

**PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DE CONSULTA E
CONSENTIMENTO QUILOMBOLAS: DIREITO E NEGACIONISMO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direitos Humanos. Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente. Orientadora: Profa. Dra. Eliane Cristina Pinto Moreira.

BELÉM/PARÁ
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G458p Giffoni, Johny Fernandes.
Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e
Consentimento Quilombolas : Direito e Negacionismo / Johny
Fernandes Giffoni. — 2020.
291 f.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Eliane Cristina Pinto Moreira
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2020.

1. Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta. 2.
Convenção 169 da OIT. 3. Pluralismo Jurídico. 4.
Comunidades Quilombolas. 5. Licenciamento Ambiental. I.
Título.

CDD 341.347

JOHNY FERNANDES GIFFONI

**PROCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DE CONSULTA E
CONSENTIMENTO QUILOMBOLAS: DIREITO E NEGACIONISMO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direitos Humanos. Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente. Orientadora: Profa. Dra. **Eliane Cristina Pinto Moreira**.

Aprovada em: 17 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Eliane Cristina Pinto Moreira (Presidente Banca / Orientadora)

Profa. Dra. Jane Felipe Beltrão (Examinadora Interna - ICJ/UFPA)

Profa. Dra. Liana Amin Lima da Silva (Examinadora Externa – FADIRI e PPGFDH/UFGD)

Profa. Dra. Zélia Amador de Deus (Examinadora Suplente – ICA/UFPA)

CONCEITO: APROVADO COM RECOMENDAÇÃO DE PUBLICAÇÃO EM FORMA DE LIVRO.

Dedico este trabalho às comunidades Quilombolas que tive a oportunidade de conhecer e participar dos processos de construção de seus Protocolos Comunitários, e àquelas que vêm construindo ao longo dos tempos suas estratégias de defesa territorial, bem como a todas e todos Quilombolas que vêm enfrentando a crise ambiental da COVID-19.

AGRADECIMENTOS

Ainda lembro da primeira missa afro que assisti, quando ingressei no Pré-Vestibular Para Negros e Carentes (PVNC) no Rio de Janeiro, no ano de 1999. Lembro do Frei David iniciando a celebração “Em nome de Deus de todos os nomes – Javé, Obatalá, Olorum, Oió”, agradeço a Deus, a eles e elas, ao transcendente que me dá forças e que em todos os momentos mais difíceis dessa e de todas as minhas caminhadas me orientou e fortaleceu.

Minha amada mãe, exemplo de mulher, guerreira, **Elizete Mendes Fernandes**, que mesmo sem entender o porquê de todas essas leituras, e sempre preocupada com as “luzes que piscam na minha mente”, meus pensamentos, sempre me deu apoio para tudo. Ao meu pai **Giffoni** (*in memoriam*), pelo seu exemplo de honestidade e dignidade. Aos meus irmãos **Stanley e Davis**, pelo companheirismo e proteção, mesmo sendo os mais novos e possuindo pensamentos antagônicos, entendem a importância da luta por uma sociedade mais justa. As minhas tias e primos, gratidão por tudo. As minhas cunhadas **Luciane, Rebecca e Jamires** e ao cunhado **Claúdio Ivan** um abraço especial.

A minha sobrinha **Gabrielly Pequeno Giffoni**, que iria aprender a ler para “ajudar seus camaradas”. Cresce como negra jovem enfrentando diversidades, sempre sonhando, esteve em meus pensamentos durante minhas escritas. À **Jéssica, Jenniffer, Luana, Luís Paulo e Beatriz** vocês não imaginam o quanto me ajudaram e o quanto amo vocês. Aos pequenos **Juan, Benjamin, Bernardo, Lara e Letícia**. Agradeço aos travessos **Victor e Luan**. Às gemêas que em breve estarão conosco **Eduarda e Analu** as quais muito amamos.

A minha prima de coração, alguém que muito admiro por sua coragem e compromisso com a vida, gratidão **Luciana Janeiro**.

A minha companheira, minha amiga e amor, **Keila Souza Marães Giffoni**, seguimos juntos em nossos sonhos, missões e em espírito fraterno emancipatório. Obrigado pela paciência e pelo amor.

À **Sabrina Valesca** por toda a ajuda.

À amiga **Joana Carmem** gratidão pelas dicas.

Ao amigo **Tarcísio Feitosa da Silva** pela paciência e pela disponibilidade de, quando me afogava, jogar o bote salva-vidas.

Aos meus irmãos de defensoria pública, **Marco Guterres** um exemplo de ser humano, sempre calmo e sereno e ao querido **Serginho** amigo e irmão desde o Rio, gratidão por tudo que vocês representam nas nossas vidas.

À **Cáritas Brasileira Regional Norte II**, e a cada uma e cada um de seus agentes da Diocese de Abaetetuba, Arquidiocese de Santarém, Arquidiocese de Belém, Diocese de Amapá, Prelazia do Marajó e Diocese de Óbidos agradeço pela confiança e pela caminhada juntas e juntos.

Agradeço à **Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB N2**, ao **Centro Alternativo de Cultura Pe. Fredy** e ao **Observatório de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida**, instituições que tenho a honra de ser voluntário.

A **MALUNGO** e todas a malungueiras e malungueiros a gratidão pela confiança e pela oportunidade de caminharmos juntos.

A **FASE-Amazônia**, na pessoa do camarada **Guilherme Carvalho** e **João Gomes** agradeço as horas de conversa e a confiança na missão, além das dicas sempre valorosas.

A **Aldebaran Moura** (*in memoriam*) e **Marquinho Motta** gratidão eterna pelo convite e por acreditar que aquele jovem defensor público poderia entrar na ciranda e com vocês cirandar. À pequena **Luna** meu abraço especial, suas perguntas e carinho dão força e animam nossa caminhada.

À **Simone Serafim**, que no final sempre me salva me ajudando a corrigir o que eu escrevo, gratidão sempre.

Às minhas amigas **Raniele, Daniela e Dilmara** um abraço fraterno de gratidão.

À minha amiga **Bruna Trindade**, companheira de textos, debates e discussões.

À amiga **Tatiane Rodrigues** a gratidão pelas conversas e trocas. Agradeço aos representantes discentes **Luize Alves** e **Lucas Morgado**, obrigado por me salvar.

Fiz muitas amizades no programa, mas duas em especial não poderia deixar de agradecer aos amigos **Renan Margalho** e **Clarice Santos**, gratidão.

À minha psicóloga e meus médicos agradeço o acompanhamento e o auxílio.

Ao **Quilombo do Abacatal**, não tenho palavras pela admiração que tenho pela história de luta desse território. Agradeço em especial à **Vanuza Cardoso** e **Vivian Cardoso** por acreditarem no meu trabalho e nos momentos mais difíceis estarem ao meu lado. Ao grande **Raimundo Cardoso** agradeço o exemplo de luta.

Ao **Quilombo Gibrié de São Lourenço, Território Quilombola do Jambuaçu, Quilombo de África e Laranjituba** agradeço a confiança e a oportunidade de acompanhar os processos de construção dos protocolos de consulta.

A todas e todos da **Comissão Étnico Racial da Associação Nacional de Defensoras e Defensores** pela oportunidade de com vocês aprender e lutar contra as diversas

formas de opressão, durante dois anos que lá estive representando a minha **Associação Estadual (ADPEP)**, gratidão.

Ao **Pai Alexandre e Mãe Deia** agradeço as orações e os ensinamentos.

À **Yassodã e Mãe Preta** pelos ensinamentos.

Ao **Padre Guilherme e Padre Ricardo** mesmo distantes nossos padrinhos e conselheiros estão conosco.

Ao **Padre Paulinho** agradeço as horas de aconselhamento e ensinamentos.

À professora orientadora Dra. **Eliane Pinto Moreira** agradeço a atenção, os momentos de aprendizagem e orientação.

À professora **Zélia Amador de Deus** grande mestra, uma inspiração. À professora **Nilma Bentes** que quando pedi seu livro de pronto me presenteou. Aos professores e mestres **José Heder Benatti** e **Girolomo Trecanni** pela oportunidade de ser seu aluno. À professora **Jane Beltrão** pelos ensinamentos. À professora **Lígia Simonian** pela paciência e oportunidade de diálogo. À professora **Eliana Cantarino O'Dowwel** não tenho palavras pela oportunidade em ter sido seu aluno.

À minha instituição **Defensoria Pública do Estado do Pará**, por aos poucos compreender que precisamos caminhar juntos e ao lado das Comunidades Quilombolas de nosso Estado.

À **Universidade Federal do Pará** e ao **Programa de Pós-Graduação em Direito** pela excelência do ensino e pelo comprometimento com a construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

“Estamos chegando do ventre das Minas, estamos chegando dos tristes mocambos, dos gritos calados nós somos, viemos cobrar. Estamos chegando da cruz dos engenhos, estamos sangrando a cruz do Batismo, marcados a ferro nós fomos, viemos gritar. Estamos chegando do chão dos Quilombos, estamos chegando do som dos tambores, dos Novos Palmares nós somos, viemos lutar”.

(CASALDÁLIGA; TIERRA, 1982, n.p).

Exu
tu que és o senhor dos
caminhos da libertação do teu povo
sabes daqueles que empunharam
teus ferros em brasa
contra a injustiça e a opressão
Zumbi Luiza Mahin Luiz Gama
Cosme Isidoro João Cândido
sabes que em cada coração de negro
há um quilombo pulsando
em cada barraco
outro palmares crepita
os fogos de Xangô iluminando nossa luta
atual e passada
Ofereço-te Exu
o ebó das minhas palavras
neste padê que te consagra
não eu
porém os meus e teus
irmãos e irmãs em
Olorum
nosso Pai
que está
no Orum
Laroiê!

Abdias do Nascimento.

Trecho do poema “Padê de Exu Libertador”,
escrito em Búfalo, EUA, em 2 de fevereiro de 1981.

RESUMO

Quilombolas em todo o Brasil gritam de dor! A dor da luta pela sua existência e pelo reconhecimento de suas identidades. Arrancados de sua terra ancestral, a mãe África, negros foram sequestrados e, pelas mãos do colonizador europeu, chegaram ao que denominamos de América Latina. No Brasil, resistiram à escravidão. Outrora, os Quilombos foram símbolo de fuga e da luta contra a opressão do sistema mundo/moderno colonial, hoje se apresentam enquanto oposição ao regime de exploração da natureza pelo capital. O presente trabalho versa sobre os “Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado Quilombola” criados pelas comunidades enquanto instrumentos de defesa territorial e de sua identidade. Pretendem através deles exercerem seu direito à autodeterminação, externalizado pelo processo de consulta e consentimento prévio, livre e informado previstos na Convenção n. 169 da OIT, e outros instrumentos jurídicos internacionais. Através da análise do discurso e análise do conteúdo, utilizando da pesquisa teórica e de levantamento bibliográfico, nosso objeto de pesquisa compreende os Protocolos Quilombolas levantados entre os anos de 2014 e 2020. Pretende-se investigar a natureza jurídica dos Protocolos, sua força jurídica e eficácia vinculante tendo como marco teórico o “Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo” de Carlos Wolkmer, bem como o discurso das instituições públicas sobre sua legitimidade e sua utilização enquanto expressão das identidades étnicas, cidadania racial, e para resolução dos conflitos socioambientais produzidos nos processos de licenciamento ambiental. A partir da análise dos Protocolos estabelecemos os elementos e os pressupostos do processo administrativo de consulta e consentimento, os quais devem ser realizados pelo governo toda vez que um ato administrativo ou uma lei vier a afetar ou impactar as Comunidades Quilombolas. Enquanto categorias centrais, utilizamos as Teorias da Identidade, da Etnicidade, da Desconstrução, da Justiça Socioambiental, da Cidadania Racial, Decoloniais, o Direito à Autodeterminação, o Constitucionalismo vivenciado no Continente Americano e o Quilombismo de Abdias Nascimento. Boaventura nos subsidiou a entender o conflito social existente entre dogmática da modernidade colonial e a dogmática vivenciada pelos sujeitos subalternos. Os Protocolos propõem-se a ser o meio adequado a ser seguido pelo Estado na realização do processo de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado.

Palavras chaves: Protocolos de consulta. Licenciamento Ambiental. Quilombolas. Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo.

ABSTRACT

Quilombolas throughout Brazil scream in pain! The pain of the struggle for their existence and the recognition of their identities. Plucked from their ancestral land, the mother Africa, blacks were kidnapped and at the hands of the European colonizer they arrived at what we call Latin America. In Brazil, they resisted slavery. In the past, Quilombos were a symbol of flight and of the struggle against the oppression of the colonial world / modern system, today they present themselves as opposition to the regime of exploitation of nature by capital. This paper deals with the “Community-Autonomous Protocols for Prior, Free and Informed Consent and Quilombola Consultation” created by communities as instruments of territorial defense and their identity. Through them, they intend to exercise their right to self-determination, externalized by the process of consultation and prior, free and informed consent provided for in Convention no. 169 of the ILO, and other international legal instruments. Through discourse analysis and content analysis, using theoretical research and bibliographic research, our research object comprises the Quilombola Protocols raised between the years 2014 and 2020. It is intended to investigate the legal nature of the Protocols, their legal strength and binding efficacy based on Carlos Wolkmer's “Community-Participatory Legal Pluralism”, as well as the discourse of public institutions on its legitimacy and its use as an expression of ethnic identities, racial citizenship, and for the resolution of socio-environmental conflicts produced in environmental licensing. Based on the analysis of the Protocols, we establish the elements and assumptions of the administrative consultation and consent process, which must be carried out by the government whenever an administrative act or law comes to affect or impact Quilombola Communities. As central categories, we use the Theories of Identity, Ethnicity, Deconstruction, Social and Environmental Justice, Racial Citizenship, Decolonial, the Right to Self-Determination, Constitutionalism experienced in the American Continent and the Quilombism of Abdias Nascimento. Boaventura helped us to understand the social conflict between dogmatics of colonial modernity and dogmatics experienced by subordinate subjects. The Protocols are intended to be the appropriate means to be followed by the State in carrying out the Prior, Free and Informed Consultation and Consent process.

Keywords: Consultation protocols. Environmental Licensing. Quilombolas. Community-Participatory Legal Pluralism.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos e significados do elemento “Informado”	75
Quadro 2 – Considerando dos Decretos do Grupo de Estudos/Trabalho sobre consulta.....	92
Quadro 3 – Conteúdo do Protocolo Sintético.....	152
Quadro 4 – Conteúdo do Protocolo Analítico.....	152
Quadro 5 – Protocolos de CCPLI Quilombolas no Brasil (2016-2020)	158

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADA	Área Diretamente Afetada
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCPLI	Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CDHM/CD	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados
CEACR	Comissão de Especialistas na Aplicação de Convênios e Recomendações
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLPI	Consulta Livre, Prévia e Informada
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPLI	Consulta Prévia, Livre e Informada
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DPH	Dignidade da Pessoa Humana
ECQ	Estudos de componente quilombola
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FCP	Fundação Cultural Palmares
GE	Grupo de Estudos
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IIRSA	Iniciativa de Integração Regional das Américas
INCRA	Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária
MPF	Ministério Público Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento Econômico
PBAQ	Programa/Plano Básico Ambiental Quilombola
PCT	Povos e Comunidades Tradicionais
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
SEJUDH/PA	Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
TR	Termo de Referência
TRE	Termo de Referência Específico
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – O DIREITO À CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO E A CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)	24
1.1 A Convenção 169 da OIT e o direito do “ser cultural” no Continente Americano	26
1.1.1 Normas de Direito Internacional e o Direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI)	41
1.1.2 Povos Tribais e o procedimento da CCPLI na América Latina	55
1.1.3 Elementos, pressupostos e objetivos do Direito Fundamental à Consulta e Consentimento	61
1.2 A Convenção 169 da OIT: Dilemas e desafios da CCPLI no Brasil	78
1.2.1 O Direito à CCPLI e as Comunidades Quilombolas no Brasil	79
1.2.2 Experiências de regulamentação governamental da CCPLI	86
CAPÍTULO 2 – OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO QUILOMBOLA COMO INSTRUMENTOS DE JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL	101
2.1 Movimentos emergentes, povos, conflitos territoriais e justiça socioambiental	103
2.2 Os Protocolos Comunitários-Autônomos das Comunidades Quilombolas como expressão de autoregulamentação da CCPLI	122
2.3 Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombolas	150
2.3.1 Fundamentos de Efetividade Material dos Protocolos	159
2.3.2 Fundamentos de Efetividade Formal dos Protocolos	175

CAPÍTULO 3 – CONFLITO SOCIOAMBIENTAL, COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	215
3.1 O modelo desenvolvimentista e as ameaças socioambientais para as comunidades Quilombolas	216
3.2 Análise das narrativas sobre a Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado junto às Comunidades Quilombolas no Licenciamento Ambiental no Brasil	226
3.3 O procedimento do licenciamento ambiental étnico junto à “morimbunda” Fundação Cultural Palmares (FCP)	236
3.4 O papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no procedimento do licenciamento ambiental em empreendimentos que afetam Territórios Quilombolas	246
CONCLUSÃO	251
REFERÊNCIAS	263

INTRODUÇÃO

Extraímos os frutos das árvores
Expropriaram as árvores dos frutos
Extraímos os animais das matas
Expropriaram a mata dos animais
Extraímos os peixes dos rios
Expropriaram os rios dos peixes
Extraímos a brisa do vento
Expropriaram o vento da brisa
Extraímos o fogo do calor
Expropriaram o calor do fogo
Extraímos a vida da terra
Expropriaram a terra da vida
Politeístas!
Pluristas!
Circulares!
Monoteístas!
Monistas!
Lineares!
Nêgo Bispo
(Pensador Quilombola)

Os versos de Bispo colocados nas linhas iniciais deste trabalho nos colocam dentro do “olho do furacão” que é a histórica disputa entre a manutenção da vida pelas comunidades Quilombolas e a destruição dela pelo capital. Essa disputa envolve modos e significações que apontam para outras formas de humanidades donde homem e natureza, ou melhor, humanos e natureza formam uma unidade cósmica. A destruição dos rios, das matas, da terra, implica na destruição do humano o que não cabe na lógica hegemônica que produziu uma ideia de humano apartado da natureza/cosmos, entendendo-a como elemento subordinado, habilitado a sua exploração e domínio.

Tal ideia forjada no âmbito da colonialidade tem encontrado formas de resistência ao longo desta disputa, os antigos ajuntamentos de negros, Quilombolas atuais, são exemplificações que demonstram como os sujeitos em oposição ao capital têm empreendido esforços e ações tácitas e diretas na quebra de tal lógica. Por certo que as primeiras formações de ajuntamento de negros escravizados, por meio de fugas, tinham como foco a quebra da opressão escravista, chegando a intimidar o sistema capitalista, representado pela sociedade escravista da época, pois dava contorno a uma nova forma de organização social pautada em princípios de liberdade, solidariedade e desenvolvimento (MACHADO, J., 2014, p. 20). Tais ajuntamentos não se compunham dissociados de uma ideia de sociedade coletiva cuja força de manutenção provinha da terra/natureza, como podemos evidenciar nos versos de Nêgo Bispo,

Quilombola do Estado do Piauí, comunidade Saco-Curtume, daí ser imperativo a coibição de suas formações.

Para Acevedo Marin e Castro (1998, p. 67),

O quilombo foi possivelmente o limite do regime de propriedade e de produção escravista, como também do domínio social e político articulado a essa formação social. Nesse sentido atinge profundamente a ordem escravista, tendo como resposta a repressão e a estigmatização por parte dos senhores e autoridades.

No ano de 2014, o Povo Indígena da etnia Wajãpi - Terra Indígena Wajãpi no Amapá - aprovou em Assembleia Geral seu Protocolo de consulta prévia (WAJÃPI, 2014, p. 34). Segundo o povo Wajãpi, o governo toma decisões que os afetam, porém não pergunta o que desejam e o que precisam (WAJÃPI, 2014, p. 7). O Protocolo, portanto, se dirige ao governo para que, quando deseje tomar uma decisão que afete o Povo Wajãpi, utilize o referido documento para proceder com o processo de consulta prévia.

No mesmo ano, o Povo Munduruku do Alto, Médio e Baixo Tapajós, das cerca de 130 Aldeias, reunidos na Aldeia Sai e Cinza, aprovaram, entre os dias 13 e 14 de setembro de 2014, seu “Protocolo de Consulta Munduruku”. O Povo Munduruku deseja ser ouvido, porém querem “ouvir o que o governo tem para nos falar. Mas não queremos informação inventada. Para o povo Munduruku poder decidir, precisamos saber o que vai acontecer na realidade” (MUNDURUKU, 2014).

Motivados pela construção do Protocolo de Consulta do Povo Munduruku e dos avanços sociais, políticos e legislativos no tocante à proteção dos territórios, diversas Comunidades Quilombolas e Tradicionais brasileiras decidiram construir seus Protocolos autônomos-comunitários de consulta. Nesse caminho, mais especificamente no Município de Santarém, 12 comunidades, que compõem a Federação das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS), organizaram-se no ano de 2016 para construção de seu Protocolo de Consulta. Em 22 de agosto daquele ano, após a realização de oficinas preparatórias, 160 representantes das Comunidades Quilombolas aprovaram em Assembleia Geral seu Protocolo de Consulta Quilombola¹.

Importante destacar que as comunidades Quilombolas são compreendidas enquanto grupos culturalmente distintos do projeto de desenvolvimento e de nação pautados em uma estrutura de “Estado”, cuja ideia fundamenta-se em um monismo jurídico, cultural e social.

¹ Eliane Moreira e Maciel nos esclarecem que antes do surgimento dos Protocolos de Consulta mencionados, criados para regulamentar o processo de Consulta e Consentimento, antes do licenciamento ambiental, no ano de 2011 e 2014 foram elaborados o Protocolo de São Luís e o Protocolo Comunitário Biocultural das Raizeiras do Cerrado (2018, p. 74).

Ocorre que essas comunidades possuem formas próprias de organização social se reconhecendo como tais. Esses grupos utilizam seus territórios e os recursos naturais como uma condição de sua reprodução e perpetuação cultural, social, econômica, religiosa e ancestral. Seus conhecimentos e práticas são concebidos e transmitidos de geração em geração através da tradição (MOREIRA, E.; MIRANDA, 2017, p. 728).

O direito à consulta prévia às Comunidades Quilombolas encontra-se reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, poucas são as notícias ou os casos em que a consulta prévia tenha sido realizada pelos órgãos Estatais no Brasil, ou ainda, que o procedimento adotado tenha sido efetivado a partir das realidades desses grupos, levando em conta suas leis tradicionais. Nosso tema, parte do estudo e levantamento dos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado, que pretendem ser a expressão jurídica-normativa das Comunidades Tradicionais, especificamente das Comunidades Quilombolas no processo administrativo especial de consulta e consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) a respeito dos atos legais ou administrativos que venham a impactar ou interferir nos seus modos de vida e em seus territórios, no campo dos licenciamentos ambientais.

Inúmeros são os problemas sociais enfrentados pelos Povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais. Situações que, na maioria das vezes, não são encaradas pelos profissionais do sistema de justiça em uma perspectiva multicultural e plural. No início do ano de 2017, fui contactado pela Federação de Órgãos para Assistência Social (FASE) e pela Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá - AMPQUA, enquanto Defensor Público do Estado do Pará para participar do planejamento e facilitação das oficinas sobre consulta prévia na referida Comunidade Quilombola, situada no Município de Ananindeua, o qual integra a Região Metropolitana de Belém.

Acredito ser de suma importância contextualizar minhas vivências até aqui, experiências essas que certamente contribuíram para que me permitisse a uma outra “racionalidade jurídica” (WOLKMER, 2001). O processo clássico de aprendizagem jurídica, muitas das vezes, exclui outras estruturas normativas, que não sejam as emanadas pelo Estado, ou melhor dizendo, pelo “poder Estatal”. Ocorre que, em razão da minha origem, essa situação sempre me causou incômodo, desde o início da minha formação universitária e profissional, ainda no Estado do Rio de Janeiro.

Sou oriundo de um programa de ações afirmativas desenvolvido pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), bem como, fiz parte de um movimento que tinha como objetivo motivar e criar possibilidades para pessoas negras e pobres ingressarem

em uma Universidade, seu nome: Pré-Vestibular para Negros e Carentes – PVNC. Esse movimento, tinha como público-alvo, homens e mulheres negros e negras, e pessoas residentes de comunidades pobres, periféricas do Rio de Janeiro. Durante o tempo que cursei a faculdade de direito na PUC-Rio, fui muitas vezes intitulado como favelado, e em alguns momentos, fui abordado para que buscasse drogas na “favela onde eu nasci”.

Não sou negro, não carrego a “marca no corpo” (AMADOR DE DEUS, 2019) do racismo, da intolerância, ou da “objetificação do ser humano negro” (FANON, 2008), todavia, presenciei diversas situações em que o racismo estruturante caiu sobre a “alma” (FANON, 2008) de pessoas que comigo caminhavam e, com elas e eles, comecei a aprender sobre o “privilégio de branco” (MOREIRA, A., 2019) e o que eu precisava fazer com ele. Carregava comigo esse incômodo em relação às práticas racistas e à invisibilização (MOREIRA, E., 2017) dos movimentos e grupos periféricos.

Quando venho atuar na Defensoria Pública do Estado do Pará para assumir o cargo de Defensor Público, começo a questionar por quê nossas ações como defensores ou defensoras públicas não se orientavam pelas práticas locais, pelas vivências tradicionais, ou ainda pelas diferenças raciais e étnicas presentes nas relações sociais na Amazônia. Na tomada de decisões, na escolha da melhor metodologia processual não me utilizava desses saberes, o que importava para mim era o que havia aprendido nos bancos da universidade, um direito racional e que possuía sua origem no “poder do Estado”.

A partir do contato com a Comunidade Quilombola do Abacatal, passei a acompanhar os processos de planejamento, elaboração e confecção de outros Protocolos na Região Tocantina do Estado do Pará, sejam de Comunidades Quilombolas, sejam de outras Comunidades Tradicionais até janeiro de 2019, quando deixei de atuar diretamente com a temática no âmbito da Defensoria Pública do Estado. Essa experiência me possibilitou refletir profissionalmente e academicamente com a temática do empoderamento e da visibilização do direito “amazônico”, da “epistemologia amazônica” do ser enquanto cidadania racial (MOREIRA, A., 2017) e cidadania indígena (BELTRÃO; OLIVEIRA, A., 2014).

A proximidade com a temática Quilombola e com a Convenção n. 169 da OIT despertaram questionamentos teóricos e metodológicos a respeito da eficácia, validade e do conteúdo dos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado. Por outro lado, o tema ainda é bastante desconhecido para os operadores do direito, para as instituições públicas e pelo “setor privado” que se relacionam com as Comunidades Quilombolas.

Buscando compreender a existência, ou não, de procedimentos ou formalidades necessárias para que os Protocolos tenham validade e eficácia jurídica, estipulamos o seguinte questionamento: Os Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento Quilombola constituem-se em expressão prática da teoria do “Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo”, com força jurídica e eficácia vinculante, sendo reconhecidos em sua plenitude pelas instituições públicas como instrumentos de reconhecimento étnico, da cidadania racial e para a resolução de conflitos socioambientais gerados nos processos de licenciamento ambiental?

Desta forma, optamos pelo seguinte título “Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombolas: Direito e Negacionismo”. Como objetivo geral, pretendemos efetuar a análise dos Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento, levantados em nossa pesquisa, elaborados por Comunidades Quilombolas, assim como seus elementos e pressupostos, e sua aplicação nos processos de licenciamento ambiental que afetam ou impactam Comunidades Quilombolas, buscando identificar se eles, se constituem na expressão prática da teoria do “Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo” e são adotados como instrumento de reconhecimento étnico, da cidadania racial, orientando a resolução de conflitos socioambientais por parte dos órgãos governamentais brasileiros.

Com efeito, estabelecemos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar e analisar os significados, conceitos, elementos e pressupostos da consulta e consentimento prévio, livre e informado, tomando como base as experiências de efetivação ou tentativas da realização da consulta na América Latina e no Brasil;
- b) Identificar, sistematizar, catalogar e classificar os processos de regulamentação da consulta, a partir dos Protocolos comunitários-autônomos enquanto instrumentos de reconhecimento étnico e da cidadania racial, assim como, analisar a existência de contradições em razão de seu conteúdo;
- c) Identificar no procedimento do licenciamento ambiental os conflitos socioambientais entre o Estado e as Comunidades Quilombolas, o entendimento da Fundação Cultural Palmares a respeito da Consulta Prévia e dos Protocolos comunitários-autônomos, bem como o papel do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA) diante das alterações promovidas pelo Decreto nº. 10.252/2020.

Rodrigo Oliveira nos chama a atenção que, no momento da realização do seu trabalho, não havia nenhuma experiência de consulta efetiva, sem qualquer previsão para tanto,

sendo o caso do Povo Munduruku um caso paradigmático (2016, p. 22). Tomamos como referência a construção do Protocolo do Povo Munduruku, para compreender como as Comunidades Quilombolas passaram a construir seus Protocolos e o porquê. Não levaremos em conta o processo etnográfico ou os dados primários de cada uma das comunidades, mas sim os resultados dos processos internos, quais sejam os Protocolos, pois pretende-se entender qual ou quais as narrativas estão inseridas neles e as contradições que eles vivenciam.

O critério de escolha dos Protocolos analisados foi o critério temporal que nos levou a estabelecer como período de análise os anos de 2014 a 2020. O ano de 2014 foi adotado como marco inicial, pois foi o ano da criação dos primeiros Protocolos Indígenas no Brasil. No ano de 2016, foi aprovado o Protocolo da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS)². O critério temático será empregado em relação a escolha dos Protocolos e comunidades a serem pesquisadas, tendo como motivação a limitação do nosso campo de estudo. Neste sentido, optamos em examinar os Protocolos de consulta e consentimento de Comunidades Quilombolas brasileiras no período mencionado.

A opção em pesquisar os Protocolos “comunitários-autônomos” decorre do fato da doutrina vir classificando tais Protocolos como aqueles produzidos tomando como referência as diversas formas de normas jurídicas existentes e praticadas por Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas e Comunidades Tradicionais. Assim como, pelo fato de termos como objetivo demonstrar que as experiências de positivação do direito consuetudinário por meio dos Protocolos se constituem no campo da dogmática jurídica como expressão da “Teoria do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo” (WOLKMER, 2001).

Utilizaremos o método de abordagem histórico dialético para construir conceitos diferenciando-os dos objetos, segundo elementos apresentados nos Protocolos de consulta, como eles se relacionam entre si e com as teorias jurídicas, antropológicas, sociais e socioambientais. Confrontaremos as realidades dos Quilombos no Brasil, com experiências de comunidades descendentes de africanos escravizados no processo de dominação e colonização da América Latina, a partir de referências bibliográficas e decisões judiciais. Servir-nos-emos do método comparativo, indagando sobre seu conteúdo e a forma de recepção pelo Estado brasileiro, nos níveis Federal e Estadual, estabelecendo as principais diferenças entre um Protocolo de conteúdo analítico e um de conteúdo sintético.

² Na busca e pesquisas realizadas a respeito dos Protocolos Quilombolas, constatou-se que possivelmente o referido Protocolo tenha sido o primeiro do Brasil referente a categoria Quilombola, contudo podem existir outros Protocolos Quilombolas elaborados durante esse período, ou em período anterior, os quais não foram possíveis serem levantados.

A escolha do método dialético ocorre pelo fato dos processos de construção dos Protocolos de consulta, bem como sua utilização e os discursos produzidos pelos atores dos conflitos socioambientais, se encontrarem em movimento perpétuo, em instabilidade, em constante mudança. De outro modo, essa mudança constante provoca a criação de algo novo. Pretende-se, portando, entender como os Protocolos, mesmo possuindo elementos comuns, vão agregando outros elementos como definidores com significados e significantes diversos, que pretendem ser um reflexo das formas de organização social, política e jurídica de cada comunidade.

Não obstante, temos a necessidade de explorar a categoria da contradição presente nos conflitos socioambientais, alicerçado em outras categorias como Quilombolas, empreendimentos, Estado, Comunidades Tradicionais, território, identidade, autodeterminação, autoatribuição. A contradição deve ser explorada internamente nos Protocolos desenvolvidos por cada uma das comunidades, a partir dos processos de licenciamento. Será necessário verificar o cumprimento dos processos descritos na normativa, bem como a inexistência de contestação interna e externa desses Protocolos e ainda se o Estado vem respeitando as normas neles previstas.

Na verdade, os objetos da realidade carregam em si elementos que são contrários uns aos outros; são esses elementos que desenvolvem as contradições internas. E são elas que acabam sendo responsáveis pela mudança e transformação. Haveria um lado positivo e um negativo em todas as coisas, um lado antigo e um novo, coabitando no mesmo objeto, no mesmo fato, de forma inseparável e em permanente conflito. É importante não tomar como equivalentes os termos contrário e contraditório. Contrário é simplesmente o oposto, enquanto o contraditório diz respeito a algo que entra em conflito, que é antagônico (LOUREIRO, 2018, p. 261).

Compreender como as categorias como classe, raça, identidade, idade, gênero, podem aparecer nos conflitos socioambientais, ou ainda se elas não dialogam com os processos descritos pela Convenção n. 169 da OIT e que fundamentam os Protocolos, se faz necessário. Assim, o método dialético considera que o antagonismo é recíproco. Se uma empresa do setor privado, ou o Estado, viola os direitos territoriais e socioambientais de uma determinada comunidade, é porque do outro lado teria um grupo cujos direitos estão sendo violados. Não existe uma relação pacífica entre ambos.

Tomaremos como referência a revisão bibliográfica, lançando mão de um estudo a respeito do pluralismo jurídico e sua aplicabilidade aos Protocolos Comunitários-Autônomos de consulta. Pretende-se compreender se a referida teoria pode ser utilizada como fundamento de validade jurídica, bem como as suas vertentes. A referida técnica será utilizada em relação

aos estudos voltados para a questão do licenciamento ambiental, classificação constitucional e o constitucionalismo vivenciado no continente americano e dos estudos decoloniais.

Acresce que analisaremos os documentos emanados dos diversos órgãos estatais no âmbito dos licenciamentos ambientais que afetam ou impactam as Comunidades Quilombolas, da mesma maneira que a jurisprudência nacional, do direito comparado e das decisões emanadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Pretende-se demonstrar ainda, como tais decisões auxiliam a identificar os elementos, pressupostos da Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) e o conteúdo dos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado.

A metodologia da Análise de Conteúdo e da Análise do Discurso será utilizada tendo como função fornecer informações suplementares a um leitor crítico de uma mensagem, que busca se distanciar de uma leitura que está aparente e vinculada diretamente ao texto, para algo que vai além do que está transparente (BARDIN, 2016, p. 165). Em razão disso, a forma como as palavras são grifadas, na análise de discurso, também quer demonstrar a importância e o significado delas. As palavras que se referirem aos Povos serão grifadas em maiúsculo, e as palavras que se referirem a empresas, empreendimentos, atividades, serão sempre em letras minúsculas.

Almeja-se, em seguida estipular uma categoria quanto ao “emissor da mensagem”, possibilitando investigar o sentido da emissão, podendo inicialmente estabelecer três emissores. O primeiro denominaremos de “Comunidades Quilombolas”, “Quilombos” ou “Quilombolas”. No segundo polo, teremos o “governo” e suas representações. No terceiro polo, teremos as “empresas”, como um grupo de empreendimentos interessados no Processo de consulta, mas que em um primeiro momento não serão conceituados como intervenientes diretos desse processo. Esses atores estarão presentes nos Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento produzidos pelos Quilombos.

A partir do levantamento dos Protocolos de consulta, passaremos para uma análise de seu conteúdo e elementos, tomando como parâmetro o “Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo”. Em seguida, efetuamos levantamento bibliográfico para estabelecer as funções da Fundação Cultural Palmares (FCP) sobre o direito à Consulta perante às Comunidades Quilombolas e posteriormente a descrição da função do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que no ano de 2020 passou a desempenhar funções que outrora eram de competência da FCP como, por exemplo, o acompanhamento dos licenciamentos ambientais que afetem ou impactem as Comunidades Quilombolas.

O último passo a ser seguido é o da análise, catalogação e identificação das categorias e seus significados presentes nos Protocolos de consulta estudados. A análise documental³ nos auxilia a transitar de um documento primário, para um documento que represente o primeiro, sendo denominado de documento secundário. Iremos, portanto, realizar uma indexação destes documentos os quais teremos classes que permitem uma divisão da informação, a partir da qual possibilitam a construção das categorias de classificação, que ocorrem a partir de critérios de semelhança entre os documentos (BARDIN, 2016, p. 52).

A partir da análise do conteúdo⁴ constituiremos duas perspectivas, que tomaremos como norte, a primeira consiste na “superação da incerteza” e a segunda no “enriquecimento da leitura”. Ambas devem ocorrer pela descoberta dos conteúdos e das estruturas, as quais existem a probabilidade de confirmarem o que se pretende demonstrar a partir das mensagens. Pela elucidação dos elementos de significações, é possível traçar uma direção buscando a descrição de mecanismos, que possibilitem compreendê-los, o que preliminarmente não é possível (BARDIN, 2016, p. 35).

Optamos em dividir o presente estudo em três capítulos. No capítulo 1, denominado “O processo da consulta e consentimento prévio, livre e informado e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)”, exploraremos o significado, os elementos e pressupostos do instituto jurídico da consulta e consentimento prévio, livre e informado (CCPLI), a partir das interpretações da Convenção n. 169 da OIT e da sua relação com outros instrumentos normativos internacionais de Direitos Humanos que versem sobre a temática. Encontra-se subdividido em duas seções. A primeira seção denominada “A Convenção n. 169 da OIT e o direito do ‘ser cultural’ no contexto Latino Americano” abordará a relação da Convenção com outras normas de direito internacional, além de estabelecermos a definição do termo “tribal”, identificaremos o conteúdo dos elementos, pressupostos e objetivos do processo de Consulta e Consentimento. Na segunda sessão, após abordarmos o contexto Latino Americano, iremos trabalhar a aplicação da Convenção n. 169 no Brasil, assim como a

³ Quanto a conceituação de análise documental, temos: “O que é a análise documental? Podemos defini-la como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação” (BARDIN, 2016, p. 51).

⁴ Desta maneira, “A análise de discurso preocupa-se não apenas com as relações de poder no discurso (compare-se a análise de conversação), mas também com a maneira como as relações de poder e a luta de poder moldam e transformam as práticas discursivas de uma sociedade ou instituição (segunda geração do grupo de Pêcheux; comparem-se as abordagens não críticas, a linguística crítica)” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 61).

definição de Quilombolas no Brasil e as tentativas de regulamentação da CCPLI pelos órgãos de Estado.

Logo após, no segundo capítulo com o subtítulo “Os Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombola como Instrumentos de Justiça Socioambiental”, apoiados na teoria do conflito, desejamos identificar se os Protocolos de consulta e consentimento podem ser considerados como uma estratégia de defesa territorial. Traremos um olhar do processo de constituição dos Protocolos identificando os elementos e seus pressupostos de validade e legitimidade.

Almejamos entender como o Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo pode fundamentar os Protocolos, colocando-os ao lado das leis produzidas pelo Estado. Neste capítulo ainda, trabalharemos com uma de nossas categorias centrais, que possibilita a construção de uma hermenêutica e uma “racionalidade emancipatória” (CARVALHO, L., 2013), a categoria de “cidadania racial” (MOREIRA, A., 2017) e o direito à autodeterminação. O *status* jurídico da cidadania, embora não seja negado às Comunidades Quilombolas, não possibilita sua integração social (MOREIRA, A., 2017, p. 1053). Neste sentido,

A cidadania racial responde então às formas de subordinação existentes em uma sociedade particular e em um certo momento histórico. Segundo, esse princípio enfatiza o caráter relacional da igualdade, perspectiva baseada na premissa de que relações de dominação e marginalização não podem existir dentro de uma sociedade democrática. Isso impede a formação da solidariedade social por considerar o outro como um agente incapaz de participar adequadamente na vida social. Terceiro, a noção de cidadania racial também pretende servir como um postulado de interpretação da igualdade, enfatizando o seu caráter emancipador (MOREIRA, A., 2017, p. 1055).

No último capítulo intitulado “Conflito Socioambiental, Comunidades Quilombolas e o Licenciamento Ambiental”, abordaremos as principais contradições existentes no chamado desenvolvimento nacional e o discurso utilizado pelo Estado para justificar a implementação de empreendimentos violando o direito fundamental à Consulta culturalmente adequado às Comunidades Quilombolas. Os Protocolos são criados como instrumento de oposição ao discurso racista e excludente do Estado que procura silenciar os corpos e vozes Negros e Quilombolas, excluindo a possibilidade do sujeito coletivo exercer sua cidadania na perspectiva de suas identidades.

Esse capítulo foi subdividido em quatro subseções. Na primeira, com o título “O modelo desenvolvimentista e as ameaças socioambientais para as comunidades Quilombolas”, pretendemos apresentar o modelo adotado no Brasil e suas estratégias quanto a difusão do discurso hegemônico de desenvolvimento. Na subseção seguinte, intitulada “Análise das narrativas sobre a consulta e consentimento prévio, livre e informado junto às Comunidades

Quilombolas no Licenciamento Ambiental”, traremos os discursos presentes no interior do licenciamento e como eles interpretam e significam a consulta prévia.

Na terceira subseção, “O procedimento do licenciamento ambiental junto à ‘morimbunda’ Fundação Cultural Palmares”, apresentaremos os debates que estiveram em torno da criação da FCP, suas funções analisando os “signos” (AGAMBEN, 2019) presentes em documentos oficiais sobre o processo de consulta e a interpretação das normativas jurídicas. Por fim, “O papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no procedimento do licenciamento ambiental em empreendimentos que afetam Territórios Quilombolas”, aqui iremos discorrer sobre as recentes mudanças na legislação, por meio de decreto autônomo do poder Executivo delegando ao INCRA a competência para atuar quando empreendimentos afetarem às comunidades Quilombolas.

O discurso do Estado reflete uma ideologia, um modo de pensar e de conduzir as políticas públicas, como esse “modo” ameaça a vida de Quilombolas ao passo que estruturas políticas e jurídicas criadas tendo como missão acabar com o Racismo, se transformaram como reprodutoras do racismo estruturante. Não obstante a esse anacronismo, a “linguagem” a “palavra” (FIORIN, 1998) nos processos históricos de afirmação adquirem um “significado” (AGAMBEN, 2019) que por mais que o poder dominante pretenda apagar ou alterar não é possível. Veremos como os processos racistas se apresentam por meio das leis, decretos, regulamentos e outros instrumentos jurídicos.

CAPÍTULO 1 – O DIREITO À CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO E A CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 1989, adotou, durante a 76ª Conferência Internacional do Trabalho a Convenção n. 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais constituindo-se um dos instrumentos normativos mais importantes para os povos Indígenas, Quilombolas, Tradicionais, Afrocolombianos, e demais coletivos etnicamente diferenciados. Sob o manto do Constitucionalismo vivenciado na América Latina, México e Haiti e das teorias decoloniais, pretendemos nesse primeiro capítulo apresentar os principais dilemas que permeiam a regulamentação da Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado na América Latina e no Brasil.

O racismo é uma “persona” (AMADOR DE DEUS, 2019) que habita o “imaginário do sistema mundo/moderno colonial” (MIGNOLO, 2005). Para entendermos as contradições existentes com a constituição do sistema mundo/moderno colonial lançaremos mão das obras de Walter Mignolo (2005, 2008), Edna Ramos de Castro (2018), Enrique Dussel (2000, 2007, 2016a, 2016b). Para auxiliar a compreendermos a relação entre o sistema mundo proposto pelos autores decoloniais e as relações de dominação racial, teremos como referência a obra “Ananse tecendo teias na diáspora: uma narrativa de resistência e lutas das herdeiras e dos herdeiros de Ananse” da Professora Dra. Zélia Amador de Deus.

O presente capítulo está subdividido em dois subitens. No primeiro sub item que abordará a Convenção n. 169 da OIT, iniciaremos traçando sua origem, o processo de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro. Por intermédio da “Teoria da Desconstrução” de Jacques Derrida (1995, 2005) e da “Teoria do Discurso” apoiado em Bardin (2016), Foucault (1996), Fairclough (2016) e Agamben (2019) pretendemos identificar os conflitos e pretensões existentes por trás das normas de Direitos Humanos.

O sistema mundo/moderno colonial carrega uma ideologia, uma marca presente no imaginário da sociedade, pelo qual direciona os “signos” e “significados” (AGAMBEN, 2019) das expressões linguísticas (FIORIN, 1998) utilizadas. Pelo método dialético e pela análise do discurso, “enunciados” (FIORIN, 1998) como “população”, “assimilação”, “autodeterminação”, “aculturação”, “cidadania”, “tribal”, “povos”, “etnias”, “raça”, “sujeito de direito”, “norma jurídica” podem ser desvendadas, tendo seus “paradigmas” questionados, tomando como referencial teórico ainda as obras de Hebert Marcuse (1973), Louis Althusser (1975), Alysson Leandro Mascaro (2008, 2013, 2018).

Os enunciados emitidos pelos “povos” (SANTOS, 2010, 2012; TOMEI; SWEPSTON, 2012; AMSELLE, 2013), “movimentos emergentes” (LEFF, 2015) ou “sujeitos subalternos” (WOLKMER; FERRAZZO, 2016) no Continente Americano (América Latina e Central) em razão da crise do sistema mundo/moderno colonial abre espaço na desconstrução para a construção de enunciados jurídicos capazes de garantirem direitos não contemplados pelo modelo liberal e iluminista do Direito. Nesta lógica, a que se entender qual os sentidos políticos e sociais presentes nos processos de inclusão de direitos dos povos indígenas, afrocolombianos, quilombolas e outros coletivos étnicos nas Constituições nacionais, seja a partir das Constituições do Haiti de 1804 ou do México de 1917 (MARÉS, 2019c; ARISTIDE, 2013), seja nos processos constitucionais vivenciados na América Latina durante o século XX (FAJARDO, 2009; BALDI, 2013).

Ainda dentro da primeira seção abordaremos a Convenção n. 169 da OIT e sua relação com outras normas de Direito Internacional, que garantiram o direito à Consulta e Consentimento. Pretende-se delinear um “corpus normativo internacional do direito à consulta” ou “bloco de instrumentos normativos internacionais”, a partir dos ensinamentos de autores como Bartolomé Clavero (2011, 2014, 2015), César Rodríguez Garavito (2010, 2019), Eliane Pinto Moreira (2017), Natalia Orduz Salinas (2010), Deborah Duprat (2012, 2015), Antonio Maués (2004), Valério de Oliveira Mazzuoli (2015, 2018), Almut Schilling-Vacaflor e Riccarda Flemmer M.A (2013) para entendermos a relação dos diversos instrumentos de direito internacional e o direito fundamental à consulta.

Em seguida, debateremos o conceito de “povos tribais” na América Latina, suas diversas nuances e aplicabilidade, bem como sua relação com as categorias “Raça” e “Etnicidade”. O imaginário colonial imprime nas palavras um significado e como esse significado impacta o ordenamento jurídico será uma das controvérsias abordadas. Servimo-nos como referência das obras de Frantz Fanon (1968, 2008), Isabela Figueroa (2009), Rosa Acevedo Marin (1998, 1998), Philippe Poutignat e Jocelyne Strieiff-Fernart (2011) na tentativa de desconstruir o universalismo e a unidade de pensamento colonial que rege as práticas jurídicas.

É necessário empregarmos uma hermenêutica jurídica e uma epistemologia capazes de romper com os padrões estabelecidos pelo sistema mundo/moderno colonial, para tanto, lançaremos mão dos relatórios, informes e recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), bem como das decisões da Corte Suprema da Colômbia e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Aplicaremos os “standards” sobre a consulta e as definições por elas fixadas para determinar as categorias/conceitos utilizados ao longo do

trabalho, empenhando-se a partir delas na missão de classificar e identificar cada um dos elementos e pressupostos presentes nos Protocolos de consulta e consentimento estudados.

Finalizando abordaremos os elementos, pressupostos e objetivos da Consulta e Consentimento. O direito à participação e de consulta previstos pela Convenção e por outras normas de direito internacional, não conseguem ser explicados e compreendidos se tomarmos como base a racionalidade de matriz eurocêntrica e liberal. Na seção seguinte, realizaremos o debate da Convenção n. 169 da OIT no Brasil, buscando entender como o termo “tribais” é interpretado no ordenamento brasileiro, traçando uma correlação com a categoria “Quilombolas”. Por fim, abordaremos as iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo brasileiros, na esfera nacional e estadual de regulamentarem os procedimentos em que o processo administrativo especial de consulta e consentimento deveria ocorrer.

No tocante ao direito à consulta e consentimento adotamos como referencial teórico, em toda a pesquisa as obras de Biviany Rojas Garzón (2016, 2019), Erika Yamada (2013, 2016, 2019, 2013), Rodrigo Magalhães de Oliveira (2015, 2016, 2017, 2019), Eliane Pinto Moreira (2006, 2014, 2017, 2018), Alfredo Wagner Berno de Almeida (2002, 2008, 2011, 2013, 2014, 2015), Liana Amin Lima da Silva (2016, 2017, 2019), Glória Amparo Rodríguez (2011, 2014), Carlos Frederico Marés (2011, 2019a, 2019b) dentre outras já mencionadas. As referidas autoras e autores contribuem para fixarmos as principais categorias sobre a consulta, seus elementos, pressupostos, abrangência e efeitos.

Desejamos desvendar o/os conteúdo(s) da(s) consulta(s), suas definições e o significado de cada um dos elementos e requisitos que integram o procedimento, tomando como referência os Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento. Assim, o estudo dos limites deles e da consulta, serão explorados para que seja possível estabelecer uma correlação doutrinária sobre a temática, fundamentada nas decisões da Corte IDH e nos instrumentos de interpretação da Convenção.

1.1 A Convenção 169 da OIT e o direito do “ser cultural” no Continente Americano

A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais aprovada em 1989 ganhou status de norma internacional de direitos humanos (DA SILVA, 2019, p. 48). No Brasil, foi internalizada através do Decreto Legislativo n. 143 de 20 de junho de 2002, pelo Congresso Nacional. Sua ratificação ocorreu em 25 de julho de 2002, e sua promulgação em 19 de março de 2004, através do Decreto n. 5.051

(BRASIL, 2004a, n.p), sendo a Convenção ratificada por 23 países⁵. Trata-se de uma ferramenta vinculante para esses países, convertendo-se em obrigações jurídicas internas e externas aos Estados que dela são partes (GARAVITO; SALINAS, 2010, p. 11).

A OIT tem como finalidade “promover justiça social entre os Estados, de maneira equitativa e de modo que não exista concorrência desleal entre eles” (MAZZUOLI, 2015, p. 1127). Os tratados e as convenções internacionais constituem-se em atos solenes, devendo observar para sua conclusão uma série de formalidades rigorosamente distintas e que devem ocorrer de forma consecutiva. Após sua finalização, ocorrendo os atos jurídicos de forma sucessiva, desencadeada e entrelaçada, os tratados e as convenções entram em vigor (MAZZUOLI, 2015, p. 228). Mazzuoli elenca a existência, genericamente de quatro fases pelas quais os tratados solenes devem percorrer até a seu desfecho sendo eles:

a) a de formação do texto (negociações, adoção, autenticação) e assinatura; *b)* a da aprovação parlamentar (*referendum*) por parte de cada Estado interessado em se tornar parte do tratado; *c)* a da ratificação ou adesão do texto convencional, concluída com a troca ou depósito dos instrumentos que a consubstanciam; e *d)* a da promulgação e publicação do texto convencional na imprensa oficial do Estado. Essa última fase é apenas complementar às demais e visa dar aplicabilidade interna ao compromisso internacionalmente firmado; sua ausência não exime, em absoluto, o Estado de responder pelos termos do tratado já ratificado e em vigor (MAZZUOLI, 2015, p. 228).

No ano de 2019, a Presidência da República editou o Decreto n. 10.088, de 05 de novembro, consolidando todos os 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” (BRASIL, 2019b, n.p). Com a alteração realizada pelo governo federal ao consolidar todos os decretos presidenciais referentes às normas da OIT em um único decreto, muitos movimentos sociais, povos e militantes sociais se questionaram pela continuidade da vigência ou não da Convenção 169 da OIT. Não há que se falar em revogação da Convenção 169 da OIT, bem como a referida Convenção possui uma natureza *sui generis*, especialmente em razão da diferença negocial existente entre as convenções originárias da OIT e as outras convenções multilaterais.

Em suma, a diferença negocial entre as convenções da OIT e outras convenções multilaterais está em não serem discutidas, aprovadas e assinadas somente por representantes *dos Estados* contratantes, mas também por representantes dos empregadores e dos trabalhadores. O texto final da convenção é registrado nas atas da correspondente reunião e assinada pelo Presidente da Conferência e pelo Diretor-Geral do *Bureau* Internacional do Trabalho (MAZZUOLI, 2015, p. 1130).

⁵Informação acessada do site: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314.

Nos processos de construção e elaboração de seus Protocolos comunitários-autônomos as Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e outros Povos Tradicionais brasileiros, por meio do diálogo intercultural, trazem como um de seus fundamentos de juridicidade na perspectiva da legislação produzida pelo Estado o Decreto 5051/04. Embora o poder executivo tenha editado um decreto presidencial unificando todos os decretos relativos às diversas convenções e tratados internacionais da OIT, a Convenção 169 permanece vigente, não interferindo essa alteração na validade e na vigência da norma internacional.

Dos 23 países que ratificaram a Convenção 169, 14 localizam-se na América Latina. No processo histórico de invasão Europeia, o continente “foi o primeiro lugar em que o colonialismo e a globalidade se encontraram, encontro este que gerou o tempo histórico denominado modernidade” (LIMA DE CASTRO; DE CASTRO, P., 2018, p. 446). O papel dentro do “sistema mundo” ocupado pela América Latina historicamente foi condicionado pelo seu passado colonial e as práticas políticas, econômicas e sociais de dominação arraigados na mentalidade europeia de “superioridade orgânica” (LIMA DE CASTRO; DE CASTRO, P., 2018, p. 443).

Anterior à Convenção 169 da OIT, temos a Convenção 107 de 05 de junho de 1957 adotada no âmbito da Organização Internacional do Trabalho que apresentou pela primeira vez a nível internacional o conceito de população indígena como uma coletividade, estabelecendo que os membros dessa coletividade teriam direito a igualdade como quaisquer outros cidadãos. Reconheceu-se também uma diversidade de direitos específicos, trazendo a noção de direito coletivo à terra e ao direito à educação na língua materna, sendo assegurado também o chamado “direito consuetudinário”. No processo histórico da construção dos Direitos Humanos, a referida Convenção trouxe avanços legitimando costumes e formas de resolução tradicional dos conflitos pelas comunidades (GÓMEZ RIVERA, 2018, p. 40).

Segundo Liana Amin Lima da Silva, a Convenção n. 107 da OIT foi fruto do paradigma dominante dos anos 1950, de “paternalismo e integração progressiva das populações às respectivas sociedades nacionais, ou seja, os indígenas eram considerados incapazes em vias de assimilação. Isso expressava a crença de que os povos indígenas eram transitórios” (2019, p. 50). Por outro lado, a referida Convenção foi de extrema importância na garantia de direitos dos povos indígenas e tribais em razão do período autoritário vivenciado em vários países, em especial na América Latina por meio de regimes ditatoriais levados a cabo por Militares.

Os povos etnicamente diferenciados eram rotulados com o termo “populações”. Para Figueroa (2009, p. 27), o termo “populações” designaria “um aglomerado de indivíduos que não necessariamente possuem laços culturais entre si”. Do outro lado, temos o conceito de

“povo”, que indica uma pertença à uma sociedade específica etnicamente diferenciada. Logo, “o direito à identidade e integridade cultural é deduzido do termo ‘povo’, que reconhece uma comunidade com sua própria identidade e organização, cultura, crenças, bem como uma relação especial com a terra” (ONU, 2015, p. 55, tradução nossa). A palavra enquanto expressão da linguagem possui um significado para a assinatura enquanto valor, guardando uma vinculação com a eficácia que a mesma assenhoreia para o direito (AGAMBEN, 2019, p. 106).

Tomei e Swepston revelam que o termo “povos” foi adotado na Convenção 169 da OIT substituindo o termo “populações” que aparecia no ordenamento legal anterior passando a reconhecer a existência de sociedades organizadas com identidades próprias, não somente a presença de características raciais ou culturais transitórias (1996, p. 7). Neste sentido, os povos passam a possuir um certo grau de autodereminação para decidir como deve ocorrer seu desenvolvimento social, econômico e cultural, bem como suas instituições políticas (FIGUEROA, 2009, p. 27-28). O vocábulo surge a partir de uma consciência, enriquecendo-se e ganhando um sentido do “que ela é” confundida com sua experiência pura, ou seja, a experiência em si (DERRIDA, 1995, p. 20-21).

A Convenção “representa a conquista de novos direitos coletivos dos povos indígenas e tribais: direitos de participação, consulta e consentimento prévio, livre e informado, direito à livre determinação e direito ao autorreconhecimento (autoidentificação)” (DA SILVA, 2019, p. 48-49). Em diversos países ao redor do mundo os povos originários e tribais não possuem condições equânimes de gozarem seus direitos humanos fundamentais em relação ao restante da população. Por outro lado, revela a situação de serem vítimas de processos assimilacionistas – ainda presentes no “imaginário” (MIGNOLO, 2005, p. 35) da sociedade – os quais degradam, modificam e destroem suas leis, valores, perspectivas e costumes (OIT, 2011, p. 13).

Quanto ao imaginário que permeará as formas de interpretar as leis, nos valeremos das lições de Derrida (1995, p. 18) para quem “a imaginação é a liberdade que só se mostra nas suas obras. Estas não estão na natureza, mas não habitam um mundo *diferente* do nosso”. Por não habitarem um mundo diferente do nosso, elas interferem nas relações e na interpretação do direito a depender das experiências e da forma de vivência dos sujeitos. Segundo Fajardo, a Convenção “rompe explicitamente com o integracionismo e estabelece as bases de um modelo pluralista, baseado no controle indígena de suas próprias instituições e modelo de desenvolvimento, e na sua participação nas políticas estatais” (2009, p. 15).

As teorias do assimilacionismo e do integracionismo permanecessem no imaginário social sendo relevante resgatar o que estabelece Mignolo (2005). Por outro lado, devemos

trabalhar a perspectiva de “paradigma” e sua “desconstrução” (DERIDA, 2005, p. 21), através de um olhar a respeito dos signos e significados na esteira de Agamben (2019). A desconstrução dos paradigmas se faz necessária, embora os mesmos não estejam mais vigentes continuam a se manifestar através de documentos, ações dos órgãos Estatais e do imaginário coletivo. Tais paradigmas fortalecem a construção de barreiras racistas e excludentes do exercício do direito à participação, enquanto elemento fundamental para efetivação do direito à autodeterminação.

Segundo Gersen Luciano Baniwá (2006, p. 93-94), conceitualmente a autonomia constitui-se em “uma forma de exercício do direito à livre autodeterminação dos povos de acordo com o que estabelece o artigo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, Sociais e Culturais”. Neste sentido, evidencia-se o reconhecimento do autogoverno comunitário no âmbito do Estado nacional. A autodeterminação apresenta-se como instrumento jurídico dotado de força normativa capaz de orientar as ações do Estado Democrático de Direito para a erradicação do racismo. Boaventura, quanto ao paradigma do desenvolvimento, leciona que

Este é talvez o domínio mais controverso da sociologia das ausências, uma vez que põe directamente em questão o paradigma do desenvolvimento e do crescimento económico infinito e a lógica da primazia dos objetivos de acumulação sobre os objetivos de distribuição que sustentam o capitalismo global. É, no entanto, hoje evidente que este paradigma e esta lógica nunca dispensaram outras formas de produção e apenas as desqualificaram para as manter na relação de subalternidade (SANTOS, 2002, p. 253).

No que se refere ao conceito de autodeterminação, Gersem Baniwá ressalta que para os indígenas a autodeterminação implicaria no respeito aos direitos dos povos indígenas no tocante ao “desenvolvimento de suas culturas, línguas, medicinas e o reconhecimento de seus territórios como espaço étnico” (2006, p. 94). O referido autor chama a atenção, no tocante à autodeterminação, que deverá o Estado “respeitar e reconhecer as autoridades indígenas e as suas diversas formas de organização e representação política em todos os níveis de poder” (2006, p. 94). Entendemos que tal conceituação aplica-se às Comunidades Quilombolas, sendo os Protocolos Comunitários-Autônomos a expressão escrita do exercício deste direito. Importante questionamento realizado por Gersem Baniwá, o qual estendo para as Comunidades Quilombolas, o que significa para esses povos autonomia e autodeterminação?

Não é nosso objetivo aqui conceituar o significado dessas palavras como faz um dicionário, uma vez que isso não interessa aos índios por não serem palavras de suas línguas. Importante é explorar o que os povos indígenas estão querendo dizer e o que defendem para si ao reivindicarem maior autonomia e a autodeterminação para seus povos. Para entender este processo de retomada das autonomias indígenas, é necessário recorrer à história de colonização que os subjugou em todos os aspectos da vida étnica (LUCIANO, G., 2006, p. 94).

Os Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombolas, enquanto instrumento de efetivação e exercício do seu direito à autodeterminação, se expressam como uma formação política negra de garantia desse direito. Para Duarte e Queiroz, as formações políticas negras necessitam para sua compreensão serem observadas tendo como referenciais as categorias de raça e cultura nas investigações sobre a modernidade (DUARTE; QUEIROZ, 2016, p. 16).

Outro aspecto importante da análise da formação política negra, enquanto exercício do direito à autodeterminação, é considerar que no processo colonial não houve uma centralidade territorial da diáspora. Assim, uma característica também importante é que esse processo possui uma “estrutura desterritorializada, dinâmica e descentralizada, a tematização da diáspora africana permite uma compreensão da história que fuja das narrativas focadas nas formações dos estados-nação modernos” (DUARTE; QUEIROZ, 2016, p. 16).

Outras culturas e outros conhecimentos são rotulados como o “outro” da civilização, não se enquadrando nos paradigmas universais do conhecimento ocidental sendo taxados como ilegítimos gerando também uma limitação ao exercício da cidadania. A título de exemplo temos as cosmologias dos povos Indígenas e as manifestações sociais e religiosas dos povos Africanos que tiveram seus corpos sequestrados de seu território ancestral. Por serem o “outro”, passam a ser marcados com sinais do “satanás” e como aqueles capazes de empreender crimes contra a natureza humana (CASTRO, 2018, p. 28-29).

Utilizaremos o termo “imaginário” a partir do seu “sentido geopolítico e o emprego na fundação e formação do imaginário do sistema-mundo moderno e colonial” (MIGNOLO, 2005, p. 35), para compreender o processo de separação e hierarquização da produção social, jurídica, política, econômica e cultural do sistema mundo/moderno e colonial. A Convenção n. 169 “possui o objetivo de prevenir a discriminação” (BALDI; RIBEIRO, 2015, p. 242), sendo sua apropriação pelos Povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais instrumento de defesa e do exercício da autodeterminação.

Nesse sentido, analisaremos sua utilização tomando como um dos fundamentos a “Teoria da Desconstrução”. Por meio dela, “coadunam-se questões filosóficas, literárias, políticas e intelectuais que proporcionaram um abalo no pensamento metafísico ocidental, já que este se apoiava, muitas vezes, nas relações binárias para estabelecer uma hierarquia ou supremacia de um termo sobre o outro” (PEDROSO JUNIOR, 2010, p. 10). Pretende-se por esta teoria, alcançar o “esforço e as tentativas de análise de como se construiu um conceito qualquer a partir de processos históricos e de acumulações metafóricas” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 34).

Mignolo (2005, p. 36) apresenta sua compreensão a respeito do mundo moderno, visto como um sistema mundo/moderno colonial forjado na emergência do circuito comercial Atlântico. O capitalismo e a modernidade manifestam-se como um fenômeno europeu com distintas posições na estrutura do poder, onde a colonialidade do poder é o eixo que organiza a diferença colonial e a posição de periferia vincula-se a concepção de “natureza”.

O homem não deixa de ser um animal, de pertencer à natureza; porém, já não pertence inteiramente a ela. Os animais agem apenas em função das necessidades imediatas e se guiam pelos instintos (que são forças naturais); o ser humano, contudo, é capaz de antecipar na sua cabeça os resultados das suas ações, é capaz de escolher os caminhos que vai seguir para tentar alcançar suas finalidades. A natureza dita o comportamento aos animais; o homem, no entanto, conquistou certa autonomia diante dela. O trabalho permitiu ao homem dominar algumas das energias da natureza (KONDER, 2008, p. 24).

Na concepção de Derrida (2005, p. 21), a questão da “desconstrução” está em traduzir a língua dos conceitos a partir de um entendimento metafísico ocidental, pois cada “língua” direciona para um significado. Continua esclarecendo que não pretende ser um modelo linguístico-gramatical semântico (2005, p. 23), uma análise crítica, um método ou ainda um ato ou uma operação (2005, p. 25).

O paradigma da modernidade ocidental verificável em todos os aspectos da sociedade, sejam jurídicos, econômicos, políticos etc., sofre seu esgotamento tendo em vista a crise apresentada nos dias atuais. Nesse sentido, o esgotamento dos recursos naturais e a consequente sociedade de risco proporcionada se constitui em um problema que põe em xeque os pressupostos do liberalismo no que diz respeito à sustentação dessa racionalidade (SOUZA, 2015, p. 79).

A “desconstrução” possui um lugar constituindo-se em um acontecimento que não aguarda deliberação, tomada de consciência ou a organização do sujeito, nem mesmo que a modernidade se anuncie. Assim, não estamos diante do “isso” como coisa impessoal, abstrata, a-histórica ou a-temporal (DERRIDA, 2005, p. 25). Trata-se de uma estratégia onde a “desconstrução” reivindica a neutralização das posições binárias da metafísica, ao mesmo tempo em que pretende confirmar essas oposições (DERRIDA, 2001, p. 47) no sentido que elas possuem em cada um dos campos que elas são geradas um significado.

A palavra “desconstrução”, como qualquer outra, não extrai seu valor senão de sua inscrição em uma cadeia de substituições possíveis, naquilo que se chama, tão tranquilamente, de um “contexto”. Para mim, por tudo o que já tentei ou tento ainda escrever, não há interesse senão em certo contexto em que ela substitui ou se deixa determinar por tantas outras palavras, por exemplo: “escritura”, “traço”, “*différence*”, “suplemento”, “hímen”, “*phármakon*”, “margem”, “encetamento”, “*parergon*” et. Por definição, a lista não pode ser fechada, e aqui citei apenas nomes – o que é insuficiente e somente econômico (DERRIDA, 2005, p. 27).

No processo histórico de “desconstrução”, a Convenção n. 169 da OIT é concebida enquanto fruto da crítica à orientação integracionista anterior fundada no sistema mundo/moderno colonial. Seu alicerce histórico são as “lutas anticoloniais que surgiram com o fim da Segunda Guerra Mundial” (FIGUEROA, 2009, p. 18), tendo sido adotada no ano de 1989 sob o pálio quinto centenário da invasão europeia nas Américas (FAJARDO, 2009, p. 20).

Os Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento são concebidos enquanto expressão do processo social e histórico de “desconstrução” realizado pelos Povos Originários e Tradicionais. Para Bourdieu (2008, p. 14), as noções de espaço social, espaço simbólico ou de classe social dificilmente são examinadas em si mesmas, ou por si próprias, sendo categorias utilizadas e postas à prova em pesquisas inseparáveis da parte teórica e empírica com um objeto bem situado no espaço e no tempo.

Fazer justiça a essa necessidade significa reconhecer que, em uma oposição filosófica clássica, nós não estamos lidando com uma coexistência pacífica de um *face a face*, mas com uma hierarquia violenta. Um dos dois termos comanda (axiologicamente, logicamente etc.), ocupa o lugar mais alto. Desconstruir a oposição significa, primeiramente, em um momento dado, inverter a hierarquia. Significa, pois, passar muito rapidamente – sem manter qualquer controle sobre a oposição anterior – a uma *neutralização* que, *praticamente*, deixaria intacto o campo anterior, privando-se de todos os meios de aí *intervir* efetivamente (DERRIDA, 2001, p. 48).

Os Protocolos, enquanto instrumentos normativos, obrigam os governos a estabelecerem ações coordenadas e sistemáticas que tenham como finalidade proteger os Direitos dos Povos e garantir o respeito a sua integridade⁶, reconhecendo suas juridicidades e estruturas sociais. Estamos diante de uma ruptura do modelo de tratamento dos Povos Indígenas e Tribais pelos Estados. Decorrente do reconhecimento pela Convenção⁷ das “aspirações desses povos de assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e de seu desenvolvimento econômico e de manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões no âmbito dos Estados nos quais vivem” (OIT, 2011, p. 13), definindo suas prioridades a partir do seu modo de vida (FAJARDO, 2009, p. 11).

Para materializar essa obrigação, a Organização das Nações Unidas (ONU) sugere a adoção pelos Estados das seguintes medidas: a) Seja garantido aos membros dos “povos” o direito de gozar com igualdade, todos os direitos e oportunidades que as legislações internas

⁶ Ressalta-se que a ausência de legislação, ou os equívocos das legislações existentes, não isentam de modo algum o Estado do cumprimento de uma obrigação internacional, estando tal afirmativa fundamentando-se nos princípios da *pacta sunt servanda* e da *primazia do direito internacional* (DPLF; OXFAM, 2015, p. 16).

⁷ Nesse mesmo sentido, Alfredo Wagner Berno de Almeida esclarece que a Convenção “reconhece que a diversidade cultural enseja tratamento também diversificado a sujeitos de direitos específicos, direitos estes denominados culturais, e vinculados: i) à afirmação de uma identidade étnica ou cultural; ii) à autodeterminação enquanto povo ou comunidade; iii) à participação e à consulta, na medida da sua distinção cultural; e iv) ao território ocupado tradicionalmente” (2013, p. 26-27).

garantam aos demais membros do Estado; b) Promoção efetiva dos direitos sociais, econômicos e culturais, com respeito a sua identidade cultural e social, observando na implementação e execução desses direitos, os costumes, tradições e instituições; c) Criar condições para a eliminação das diferenças socioeconômicas, compatíveis com suas formas de vida e necessidades decorrentes de sua identidade cultural (ONU, 2015, p. 24).

Na década iniciada em 1960 a 1970, “no bojo da revolução social e cultural ocorrida em quase todo o mundo” (OIT, 2011, p. 6), os Povos Indígenas e Tribais despertaram para suas origens étnicas e culturais, procurando reconhecer e garantir seu direito à diferença. Esse reconhecimento tem como alicerce a identidade, significando “um conjunto de características que torna alguém ou algo distinto de outro alguém ou de outro algo” (LIMA DE CASTRO; DE CASTRO, 2018, p. 441), cujo processo contou com o auxílio de uma rede de organizações sociais.

É sobre as “ações do fio condutor” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 30) dos “povos” etnicamente diferenciados (SANTOS, 2010, 2012; TOMEI; SWEPSTON, 2012; AMSELLE, 2013), ou “novos sujeitos coletivos” (CARVALHO, L., 2013, p. 28) ou ainda, no dizer de Leff (2015, p. 346), dos “movimentos sociais emergentes” que se “produz uma onda de reformas constitucionais na América Latina que se dão à par dos processos de ratificação do Convênio núm. 169” (FAJARDO, 2009, p. 20), no século XXI. Tais reformas ocorrem seja em razão de programas de modificação do Estado e ajuste estrutural; seja em razão das demandas propostas pelos movimentos sociais emergentes/povos etnicamente diferenciados pelo reconhecimento político de suas identidades e pelo discurso do multiculturalismo (FAJARDO, 2009, p. 20).

Os países centrais, ao longo da história, impuseram uma cidadania universal, na qual indígenas eram enxergados como inferiores. O tratamento destinado a eles possuía um cunho paternalista, pois eram considerados como incapazes de se autodeterminarem. Acreditava-se que estes só alcançariam o progresso quando aceitassem a cultura ocidental (MENDES, F., 2016, p. 136).

O constitucionalismo clássico de matriz liberal e Europeu exprime a consolidação jurídica dos Estados-nação sobre a base do pacto social. Segundo Carrión (2012, p. 17), esse constitucionalismo estaria limitado ao reconhecimento da existência de diferenças culturais a partir de uma normativa jurídica formal. Essa normativa estaria configurada no denominado direito étnico, concepção nova, não possuindo métodos para garantir sua vigência de forma plena. O que se pretende é garantir no Estado de direito que cada cidadão, levando em conta suas identidades, possua recursos jurídicos capazes de regular as relações entre eles e a “potência pública” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 174).

A exclusão da forma de vida destes povos se dá pelo fato de que sua relação com a terra, sua cosmovisão, sua organização política se manifestam com grande contraste face à racionalidade moderna ocidental. A racionalidade ocidental que explora o meio ambiente como fonte inesgotável de recursos vai na direção oposta ao entendimento dos povos indígenas de que a natureza é parte de suas vidas e deve coexistir com eles. No mesmo sentido, a visão individualista da propriedade privada, a qual exclui e proporciona desigualdades sociais que secularmente não são resolvidas e se contrapõe ao conceito de propriedade coletiva das sociedades indígenas e populações tradicionais. Além desses, muitas outras divergências e concepções diferentes fizeram com que a racionalidade ocidental impusesse seus valores e colocasse esses povos na marginalidade (SOUZA, 2015, p. 93).

Traço importante na América Latina reside no fato de o processo de dominação colonial do continente pelos Europeus ter gerado a presença de uma diversidade de grupos étnicos. Embora haja o reconhecimento formal dos direitos desses Povos nas Cartas Constitucionais Latino-Americanas, é necessário que o Estado assuma o múnus institucional para sua efetivação (ONU, 2015, p. 42). As experiências históricas da “migração e deslocamento geossocial (circulação da população); opressão social (relações de dominação e de subordinação); resistência e luta (ação política e cultural)” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 23) caracterizam os grupos sociais, políticos e culturais historicamente em disputa na América Latina.

Quanto ao processo histórico da colonização brasileira, José Murilo de Carvalho (2018, p. 24) nos apresenta algumas características deste processo. Inicialmente, ressalta que o Brasil nasceu segundo ele, do processo de colonização de grupos, povos seminômades. Neste sentido, esclarece que “o efeito imediato da conquista foi a dominação e o extermínio, pela guerra, pela escravização e pela doença, de milhões de indígenas” (CARVALHO, J. M., 2018, p. 24).

Embora o autor se utilize do termo “colonização” para designar o processo de dominação exercido por portugueses, utilizaremos também o termo “invasão” para designar esta atuação, não somente no processo colonial brasileiro, mas em toda a América Latina. Assim, “consolidou-se, por esse modo, um traço que marcou durante séculos a economia e a sociedade brasileiras: o latifúndio monocultor e exportador de base escravista” (CARVALHO, J. M., 2018, p. 24).

Carlos Frederico Marés enfatiza a existência de uma extensa produção teórica a respeito do constitucionalismo latino-americano, denominado por alguns autores de ‘novo’, entretanto não existe um consenso a respeito do seu início, que se oporia ao constitucionalismo europeu. Todavia “desde o início do constitucionalismo, há na América Latina uma busca permanente por alternativa local anticolonial como forma jurídica de constituir Estados Nacionais” (MARÉS, 2019c, p. 3). Defende o referido autor que o constitucionalismo latino-

americano não se caracteriza somente pelo fato da constituição na América Latina ser escrita por constituintes da região (MARÉS, 2019c, p. 3).

O constitucionalismo latino-americano se caracteriza por “seu conteúdo revelar formações sociais por um lado diferentes das da Europa e, por outro, com uma identidade regional” (MARÉS, 2019c, p. 3), guardando algumas similitudes. A primeira seria a formação colonial, a segunda o trabalho baseado no modelo escravagista e genocida e a terceira a profunda exploração extrativista dos recursos da natureza (MARÉS, 2019c, p. 3). Esse Constitucionalismo teve como principais expoentes a Constituição do Haiti de 1804 que carregava um enorme conteúdo anticolonial e a Constituição mexicana de 1917 (MARÉS, 2019c, p. 4). Segundo Carlos Frederico Marés,

O que caracterizou o constitucionalismo do continente no fim do século XX, chamando a atenção dos teóricos, foi a inclusão de direitos mais ou menos autônomos dos povos indígenas e outras tradicionais, além de uma forte proteção da natureza, muitas vezes denominada de meio ambiente. Esses dois direitos, povos e natureza, se contradizem e se opõem aos direitos individuais protegidos pela tradição constitucionalista europeia, capitalista. A inclusão de povos com direitos não individuais e proteções ou direitos da/ou sobre a natureza que restringem direito de propriedade individual da terra é o que dá a essencialidade do caráter latino-americano das constituições do século XX e XXI, a começar pela brasileira de 1988 (MARÉS, 2019c, p. 4).

Na tentativa de implementar as ideias da Revolução Francesa em “Saint Domingue” Toussaint L’Overture liderou um processo revolucionário onde buscou que os princípios difundidos na França (Metrópole) no final do século XVIII, de Liberdade, Igualdade e Fraternidade fossem adotados na colônia. Esse processo levou a colônia de “Saint Domingue” a torna-se a República do Haiti, independente, soberana e latino-americana. Para L’Overture, os princípios da Revolução Francesa poderiam ser adotados para os africanos escravizados em toda América (MARÉS, 2019c, p. 16). A importância da Revolução Haitiana e da Constituição por ela promulgada deve-se ao fato do que Duarte e Queiroz denominam de “onda negra” (2016, p. 25). Jean-Bertrand Aristide, quanto ao processo de libertação vivenciado no Haiti informa que o

Haití se converteu na primeira república negra, ocorrida por meio de uma revolução de escravo que teve êxito no mundo. O líder a frente desse importante acontecimento histórico foi um escravo cujo nome constituiu hoje um símbolo intertemporal de liberdade: Toussaint L’Overture (ARISTIDE, 2013, p. 5, tradução nossa).

Não desejava L’Overture que “Saint Domingue” se tornasse independente da França Revolucionária, livre e fraterna. Seu objetivo era que a França realizasse a abolição da escravidão, tendo buscado alcançá-lo por meio de um acordo com a metrópole, entretanto não obteve êxito. A França vivenciava um dilema econômico, qual seja, “declarar o fim da

escravidão e alterar o regime das colônias que lhe garantiram altos ingressos ou manter a escravidão e abrir uma profunda contradição interna”, tendo vencido a segunda (MARÉS, 2019c, p. 17). No ano de 1793, o Haiti proclamou a abolição da escravidão, entretanto o conflito entre a colônia e a metrópole denominada de “Guerra Negra” continuou, pois era “inaceitável um Estado Nacional negro, já não era a independência que pesava, mas o sistêmico racismo colonial” (MARÉS, 2019c, 17-18).

Atualmente, os Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombolas representam uma “onda negra”, na busca da garantia de seus direitos à liberdade consubstanciado no exercício do seu direito à autodeterminação. Da mesma forma que a “onda negra” da Revolução Haitiana gerou uma resistência por parte do “sistema escravista colonial”, a legitimidade e juridicidade dos Protocolos Comunitários-Autônomos Quilombolas também encontram resistência para serem aplicados da forma estabelecida pelas comunidades Quilombolas, dotados de poder enquanto exercício do seu direito de autodeterminação. Por outro lado, os Protocolos dão esperanças às comunidades quanto à estratégia de luta utilizada.

Desse modo, o medo da “onda negra” foi também um modo de fazer emergir à consciência dos senhores a necessidade de adotar estratégias contra a possibilidade de que o sistema escravista ruísse de baixo de seus pés. E, de outro modo, por parte dos escravos, foi, às vezes, a certeza, a esperança de que as lutas cotidianas poderiam criar e expandir os espaços de liberdade (DUARTE; QUEIROZ, 2016, p. 25).

No que se refere a Constituição mexicana de 1917, destaca-se o fato que a mesma possui sua fonte de legitimidade nas reivindicações sociais oriundas do movimento social que teve limiar na Revolução mexicana de 1910. Afirmou-se enquanto instrumento de mudança e transformação social, guardando em seu conteúdo uma forte carga de fixação e proteção dos direitos sociais, fundamentalmente em matérias como o direito agrário e o direito ao trabalho (GARCIA PALACIOS, 2016, p. 3). Definiu a referida Constituição as bases de uma nova organização e institucionalização dos governos revolucionários. Positivou este instrumento normativo normas jurídicas relativa à educação básica, livre, gratuita e laica enquanto monopólio do estado, sendo ele encarregado de garantir o bem comum (GUTIÉRREZ LÓPEZ, 2011, p. 177-178).

A terra, sua ocupação e os direitos a ela referentes foram discussões infraconstitucionais no século XIX, mas ganharam *status* constitucional em 1917 no México, o que depois se expandiu para o continente, finalmente reconhecido como direito coletivo ao meio ambiente ou à natureza, e constitucionalizando o que se chamou de função social. As relações de trabalho, livres e coletivas, os direitos das mulheres e restrições ao direito individual e patrimonialístico da propriedade imóvel, urbana e rural também foram ganhando espaço nas constituições com cada vez mais força normativa (MARÉS, 2019c, p. 8).

O processo político e social de construção dos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombolas, pelas comunidades externaliza um importante instrumento jurídico capaz de garantir o exercício do direito à autodeterminação e da cidadania diferenciada (cidadania racial) por parte desses grupos. Entendemos que os Protocolos Quilombolas se expressam como símbolo histórico da luta de visibilização, indetidade e da revolução negra do Haiti, ao mesmo tempo que são elemento do processo de desconstrução do imaginário colonial. Os Protocolos Comunitários-Autônomos enquanto exercício do direito à autodeterminação, acabam se assemelhando aos processos de construção das constituições latino-americanas e os direitos nelas inseridos. Segundo Carlos Frederico Marés, no tocante ao constitucionalismo latino-americano,

As discussões, debates, angústias e prática da formação de Estados Modernos na América Latina estiveram ausentes nas discussões europeias e nos escritos dos teóricos europeus e eurocentristas que, em geral, viam no emaranhado legislativo constitucional do século XIX uma reprodução automática e literal das constituições do chamado Velho Mundo. Os constitucionalistas europeus que estudam o contexto latino-americano se surpreendem com as soluções encontradas para dar vida aos direitos dos povos e da natureza, terra, principalmente nos séculos XX e XXI. O Século XIX é esquecido, como se não houvesse nem debates nem práticas na formação dos Estados Nacionais (MARÉS, 2019c, p. 7).

Embora utilizemos nesse trabalho a classificação de Raquel Yrigoyen a respeito do constitucionalismo gerado no final do século XX e no século XXI o classificando enquanto ‘novo’ constitucionalismo, concordamos com as ponderações do professor Carlos Frederico Marés sobre a necessidade de ressaltarmos os processos constitucionais vivenciados no começo do século XIX e final do século XVIII no tocante à formação dos Estados Nacionais (MARÉS, 2019c, p. 6). O “Novo Constitucionalismo Latino Americano” ressurge no final do século XX e início do século XXI, marcando um processo de ruptura de um círculo vicioso no qual o debate entre o universalismo e o relativismo no mundo colonial, havia se tornado ultrapassado para explicar a pluralidade étnica existente no continente (PINTO, 2012, p. 19). Neste sentido, a promulgação da Convenção n. 169 representa um avanço significativo na edificação da concepção da dignidade em um caráter supraindividual (FAJARDO, 2009, p. 11) incorporando os diversos povos e comunidades culturalmente diferenciados incluindo a natureza neste pensamento (PINTO, 2012, p. 20).

Diante da crise do sistema jurídico de matriz eurocêntrica e do esgotamento das promessas de desenvolvimento econômico, os Povos Indígenas, Africanos e Tradicionais na América Latina vêm “desconstruindo diversos modelos consagrados pelo sistema positivo” (FERRAZZO, 2015, p. 38). O modelo do constitucionalismo liberal historicamente garantiu somente a igualdade formal, não sendo capaz de efetivar direitos que refletissem suas

necessidades (PINHEIRO; BRAUN; FRANCESCHI, 2015, p. 47). A linguagem desse constitucionalismo pretende eliminar a diversidade cultural da mesma maneira que pretende estabelecer uma uniformidade cultural através de sete características (BALDI, 2013, p. 90):

a) identificar soberania e comunidade ou grupo de pessoas culturalmente homogêneos e, pois, onde o fator cultural não conta como importante; b) crer que as estruturas políticas são uniformes e centralizadas, onde os cidadãos são tratados de forma igual; c) entender que as culturas são uniformes e têm relação com graus de desenvolvimento econômico (em que as europeias são desenvolvidas, ao passo que as coloniais refletem um grau inferior de evolução socioeconômica), estabelecendo, com isto, um padrão único de avaliação das culturas; d) reconhecer costumes e tradições, mas de forma parcial, deixando, ao mesmo tempo, oculta a ideia de que as instituições, tradições e ideias modernas são superiores às demais; e) acreditar que o desenvolvimento da Europa moderna tem um conjunto de instituições políticas e jurídicas que são as únicas capazes de representar a soberania popular e, portanto, todos os Estados devem estar baseados na separação de esferas públicas e privadas, império da lei (“rule of law” e suas variantes), separação de poderes e liberdades individuais (talvez também o laicismo ou secularismo, também); f) associar cada Estado com uma nação; g) crer em momentos fundacionais das Constituições, que constituem a condição prévia para a vida política democrática e, assim, intocáveis e para todo o tempo (BALDI, 2013, p. 90-91).

Chegamos ao ponto em que o “esvaziamento das imagens e discursos representativos da racionalidade moderna vai criando um complexo debate no qual se criam novas rotulações” (LIXA; FERAZZO, 2015, p. 140). Do lado oposto, temos o ressurgimento de textos constitucionais no continente latinoamericano emergindo uma possibilidade de “ruptura significativa com a tradição moderna da cultura constitucional latino-americana” (BRAVO, 2015, p. 182). As Constituições são formadas e transformadas através de discursos específicos, entretanto não existem de forma independente, ou pelo simples fato de serem referidas ou discutidas dentro de um discurso em particular (FAIRCLOUGH, 2016, p. 68).

Todavia “o poder é tido sempre e somente pela comunidade política, o povo” (DUSSEL, 2007, p. 28), mesmo quando não possui os instrumentos necessários para expressá-lo. Em oposição ao constitucionalismo liberal, desperta do “sono forçado” um Constitucionalismo insurgente tendo no seu processo constituinte como principal característica a participação efetiva dos “Povos” etnicamente diferenciados. Preocupa-se com a legitimidade popular democrática e participativa, por meio da “redimensão jurídica em favor das populações historicamente relegadas nas necessidades fundamentais” (PINHEIRO; BRAUN; FRANCESCHI, 2015, p. 47-48), resgatando o Pluralismo Jurídico como fonte normativa.

Fajardo (2009, p. 25) nos apresenta inicialmente três “Ciclos de Reforma Constitucional” vivenciados na América Latina nos últimos 25 anos referentes a reformas que garantiram direitos aos grupos etnicamente diferenciados em uma perspectiva multicultural. Tais mudanças constitucionais expressam um horizonte pluralista rompendo com as práticas de

invisibilização e assimilação da diversidade cultural, social e jurídica latino-americana (BALDI, 2013, p. 92). Neste sentido,

A forja dos anos anteriores possibilitou o crescimento dos movimentos indígenas na América Latina e permitiu a luta pela ins/constituição cidadã dos povos indígenas que implica na inscrição de marcadores sociais da diferença como conceitos jurídicos impressos na legislação, sobretudo no plano constitucional, que revelam maneiras de produzir e apresentar o discurso sobre a diversidade cultural, definindo as condições de possibilidade para utilização dos direitos para emancipação ou violação às coletividades indígenas (BELTRÃO; OLIVEIRA, A., 2014, p. 234, grifo do autor).

O Primeiro ciclo teve início nos anos oitenta do século XX, denominado de “constitucionalismo multicultural” (BALDI, 2013, p. 92), caracterizado pela introdução do direito, seja individual ou coletivo, à identidade cultural. Outra peculiaridade foi a inclusão de direitos específicos para os grupos etnicamente diferenciados como Indígenas, Quilombolas, Afrocolombianos, Afroperuanos, povo Rrom, dentre outros, posteriormente denominados de “tribais” ou “tradicionais” (FAJARDO, 2009, p. 25).

Após a primeira adoção do constitucionalismo multicultural pelo Canadá em 1982, seguiram-se dois países centro-americanos – Guatemala 1985 e Nicarágua 1987 – que buscam sair de processos bélicos e reconciliar as suas sociedades, incluindo o reconhecimento de direitos indígenas e, no caso da Nicarágua, um sistema de autonomias (FAJARDO, 2009, p. 25-26).

No tocante à Constituição brasileira de 1988, documento anterior a Convenção n. 169, extirpou do ordenamento jurídico nacional o paradigma assimilacionista figurando-se no limiar do segundo ciclo (FAJARDO, 2009, p. 26). Consoante Duprat (2012, p. 228) é inegável que passados mais de 20 anos, especificamente 32 anos, da Constituição de 1988, “o Estado Nacional é pluriétnico e multicultural, e que todo o direito, em sua elaboração e aplicação, tem esse marco como referência impossível de se afastar”. Podemos afirmar que o Estado Nacional brasileiro sedimenta os valores do pluralismo étnico e do multiculturalismo cultural. Para Duprat (2012, p. 228), trata-se do

[...] resultado de exercício hermenêutico, tal compreensão, na atualidade, está reforçada por vários documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Merecem destaque a Convenção 169 da OIT, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, ambas já integrantes do ordenamento jurídico interno, e, mais recentemente, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DUPRAT, 2012, p. 228).

Fajardo (2009, p. 26) leciona que o segundo ciclo tem início durante os anos noventa do século XX, cujo marco é a Convenção n. 169 da OIT. As Constituições passam a incorporar os direitos fundamentais sejam materiais, quanto processuais por ela previstos. Este ciclo reafirma o direito individual e coletivo à identidade cultural introduzido no ciclo anterior,

passando a desenvolver o conceito de “nação multiétnica” e “estado pluricultural”. O pluralismo jurídico e os novos direitos dos povos se fortalecem nos textos constitucionais se expandindo para a América Central e do Sul.

O terceiro Ciclo da Reforma Constitucional Multicultural denominado de “Constitucionalismo Plurinacional” (BALDI, 2013, p. 93) ocorreu durante a primeira década do século XXI, sendo os processos constituintes da Bolívia (2007-2008) e do Equador (2008) o cenário central do debate. Ambas as Constituições instauram o modelo do “Estado Plurinacional” por meio de um modelo de pluralismo legal igualitário fundamentado no diálogo intercultural (FAJARDO, 2009, p. 27) e no reconhecimento do direito a diferença.

O reconhecimento dos direitos ao território tradicionalmente ocupado, à participação, aos idiomas, ao direito consuetudinário, ao respeito por suas identidades e cultura encontram-se presentes na esteira dos direitos determinados pela Convenção. As reformas ocorrem no contexto das políticas de ajuste estrutural do Estado e do estreitamento dos direitos sociais, em muitos casos os direitos dos grupos etnicamente diferenciados foram neutralizados ou re-significados pelo avanço do neoliberalismo. Como exemplo, mencionamos a venda e dissolução dos territórios comunais, facilidades para o ingresso de empresas transnacionais em territórios ocupados pelos grupos étnicos (FAJARDO, 2009, p. 31).

Outro elemento importante no processo de descolonização em que se inserem os “Ciclos de Reforma Constitucional Multicultural” foi a “ideia de hemisfério ocidental e da transformação do imaginário do mundo moderno/colonial que se resumiu nesta imagem geopolítica” (MIGNOLO, 2005, p. 44). Poderíamos dizer que o “imaginário do sistema-mundo moderno/colonial” (MIGNOLO, 2005, p. 44) impossibilita que os Estados nações signatários das Convenções Internacionais de Direitos Humanos reconheçam os direitos à autodeterminação dos Povos Tribais e Indígenas, bem como compreender o multiculturalismo e suas pluralidades jurídicas.

1.1.1 Normas de Direito Internacional e o Direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI)

No âmbito do direito internacional podemos trabalhar com dois grupos de normas jurídicas. As normas denominadas de “hard law” normas juridicamente imperativas e do outro lado as normas chamadas de “soft law” não seriam juridicamente imperativas. Segundo Valério Oliveira Mazzuoli, tanto as obrigações denominadas de “hard law”, quanto as chamadas de “soft law” vêm “modificando sobremaneira o panorama tradicional das fontes do Direito

Internacional Público, atingindo os Estados (cada qual ao seu modo) de forma distinta das conhecidas fontes formais clássicas” (2015, p. 173). Quanto à relevância das normas ditas de “soft law”, no tocante ao compromisso dos Estados nacionais de orientarem suas ações de acordo com essas normas, temos que

A relevância desses instrumentos encontra-se já bem assinalada pela prática internacional, ainda que eles não criem autonomamente normas internacionais. De fato, as normas de *soft law* podem servir até mesmo como prova da *opinio juris* dos Estados relativamente a determinado tema do Direito Internacional, a exemplo do que se deu com a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 na cristalização (ainda em curso) do princípio do desenvolvimento sustentável (MAZZUOLLI, 2015, p. 185).

Como exemplo de “hard law”, podemos mencionar a Convenção n. 169 da OIT, e de norma de “soft law” exemplificamos com a Declaração das Nações Unidas para os Direitos dos Povos Indígenas (SCHILLING-VACAFLOR; FLEMMER M.A, 2013, p. 13). Muitas dessas normas buscam regulamentar o comportamento dos Estados, no sentido de nortear “sua conduta e dos seus agentes nos foros internacionais multilareais, estabelecendo um programa de ação conjunta” (MAZZUOLLI, 2015, p. 185). No tocante à força normativa das “Declarações” e sua obrigatoriedade frente aos três poderes que integram a estrutura estatal brasileira, temos o entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da ADIN 3.510:

O Brasil, pois, como membro da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura e signatário da Declaração elaborada sob seus auspícios, está obrigado a dar concreção a seus preceitos no âmbito dos três poderes que integram sua estrutura estatal, sob pena de negar consequência jurídica à manifestação de vontade, forma e solene, que exteriorizou no âmbito internacional. Em outras palavras, a produção legislativa, a atividade administrativa e a prestação jurisdicional no campo da genética e da biotecnologia em nosso País devem amoldar-se aos princípios e regras estabelecidas naquele texto jurídico internacional, sobretudo quanto ao respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais, valores, de resto, acolhidos com prodigalidade pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2008, p. 395).

O referido entendimento exarado pelo STF, deve ser respeitado na aplicação de todas as Declarações em que o Brasil seja signatário. Esses serão nossos óculos a respeito da proteção internacional ao direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) que possui como base jurídica a Convenção n. 169 da OIT. Após sua aprovação, vivenciamos a proliferação no ordenamento jurídico internacional de uma série de instrumentos normativos sobre a temática, sejam de “hard law”, sejam de “soft law”. Dentre eles, as diretrizes de importantes instituições como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), organizações de cooperação para o desenvolvimento e o surgimento de declarações e

compromissos voluntários de empresas transnacionais sobre a temática (SCHILLING-VACAFLOR; FLEMMER M.A, 2013, p. 6).

Garavito e Salinas (2010, p. 9) denominam como “corpus normativo internacional do direito à consulta” ou de “bloco de instrumentos normativos internacionais” as diversas normas de direito são alicerce do Direito à CCPLI. Devem ser interpretadas em conjunto com a Convenção n. 169 constituindo-se argumento jurídico de validade dos Protocolos Comunitários-Autônomos das Comunidades Quilombolas. Partindo da ideia de “Bloco de instrumentos normativos internacionais” como parâmetros a serem observados na proteção do direito à consulta dos Povos Quilombolas temos as seguintes normas:

- a. Declaração das Nações Unidas sobre eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1963) e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965);
- b. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966);
- c. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966);
- d. Convenção Americana de Direitos Humanos (1969);
- e. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986);
- f. Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB (1992);
- g. Declaração de Durban (2001);
- h. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001);
- i. Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005);
- j. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007);
- k. Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa de Benefícios derivados de sua Utilização (2010);
- l. Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016).

Os primeiros documentos internacionais de combate à Discriminação Racial foram a “Declaração das Nações Unidas sobre eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1963)” e a “Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial”. A Convenção possui 25 artigos com normas obrigando os Estados a assumirem práticas de combate e eliminação à discriminação racial, estabelecendo também regras sobre o funcionamento do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Ressalta a necessidade de combater “colonialismo e todas as práticas de segregação a ele associados” (BRASIL, 1969, on-line), compromisso assumido pela ONU.

Foram celebrados no ano de 1966 o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). No dizer de André Carvalho Ramos (2018, p. 163), o PIDCP tornou “juridicamente vinculantes aos Estados vários direitos já contidos na Declaração Universal de 1948 detalhando-os e criando mecanismos de monitoramento internacional”. Ambos os Pactos no artigo 1º previram a todos os povos o “direito à autodeterminação”, bem como a liberdade de dispor

sobre seu estatuto político e seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Clavero nos chama a atenção para o significado naquele momento da “livre determinação” enquanto signo do colonialismo:

Após a descolonização, o direito à autodeterminação é identificado como a soberania do Estado, assim resguardado do escrutínio internacional dos direitos humanos, entendendo que todo o resto oferece canais de ingerência e reprodução do domínio dos antigos Estados coloniais. Não há articulação da autodeterminação com as liberdades individuais. E não existe, entretanto, nenhum princípio de liberdade individual mesmo. Este já vive de acordo com a concepção ocidental de direitos humanos e liberdades fundamentais. Direitos ainda são invocados, mas no pressuposto bem estabelecido de que cada cultura humana pode ter seu próprio e diferente paradigma a esse respeito (CLAVERO, 2014, p. 97, tradução nossa).

O PIDESC propõe em alguns de seus dispositivos que os Estados realizem a implementação de direitos previstos progressivamente. Não obstante impõe medidas de caráter imediato como a criação de mecanismos possibilitando o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais sem qualquer discriminação entre os membros da sociedade nacional (HUTYRA, 2010, p. 520-521). O ordenamento jurídico é concebido como um sistema dotado de interações normativas, permitindo identificar as relações entre elas (MOREIRA, E., 2006, p. 309). A norma jurídica deve ser interpretada levando em consideração sua posição no sistema, neste sentido, o PIDESC carece ser interpretado em sintonia com a Convenção n. 169 da OIT.

Outra importante norma internacional é a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1989, possuindo natureza “coadjuvante ou complementar” ao direito interno em razão da necessidade de proteção internacional da pessoa humana. Essa proteção não isenta os Estados de sua “competência primária para amparar e proteger os direitos das pessoas sujeitas a sua jurisdição, mas que nos casos de *falta* de amparo ou de proteção *aquém* da necessária, em desconformidade com os direitos e garantias previstos pela Convenção, pode o sistema interamericano atuar” (MAZZUOLI, 2018, p. 151). Nesse sentido, pretende garantir direitos atinentes à cidadania e aos direitos civis através de normas procedimentais para sua efetivação.

Ressalta-se que a Convenção Americana não dispõe sobre direitos econômicos, sociais ou culturais trazendo apenas um dispositivo genérico a respeito de tais direitos. Somente em 1988, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou um Protocolo Adicional à Convenção, trazendo um rol de direitos econômicos, sociais e culturais (MAZZUOLI, 2018, p. 152). O art. 44 da Convenção prevê a competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para receber petições de indivíduos, grupos de indivíduos, entidades não-governamentais de Estados-membros da OEA a respeito de denúncias ou queixas de violações dos direitos nela previstos.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) adotada pela Resolução 41/128 da ONU estabeleceu o conceito de desenvolvimento como sendo “um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes” (ONU, 1986, on-line). Paulo Afonso Leme Machado (2013, p. 72) nos apresenta a acepção do vocábulo “desenvolvimento” a partir da língua inglesa, ou seja, seu significado vincula-se ao sentido do colonialismo Europeu onde o “desenvolver” indica o ato de realizar gradualmente uma melhoria.

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) de 1992 prescreve o direito das comunidades locais e dos povos indígenas de aprovarem e participarem das decisões que digam respeito a utilização dos seus saberes tradicionais⁸ (MOREIRA, E., 2014, p. 121). Previu expressamente a necessidade do “consentimento prévio fundamentado” dos povos interessados, sendo possível, por meio desse instrumento normativo internacional, obter um consenso sobre o valor intrínseco das diversidades biológicas. Por outro lado, é imprescindível para preservação e manutenção dos ecossistemas que a biodiversidade figure como valor comum da humanidade (MOREIRA, E.; MACIEL, 2018, p. 65). Segundo Eliane Pinto Moreira,

O que a Convenção tem de reformador no modo de utilização dos conhecimentos tradicionais é a criação de condições para o acesso e uso dos recursos genéticos da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados, dentre tais regramentos se destacam a necessidade de aprovação da autoridade nacional, a necessidade de consentimento prévio fundamentado do País e dos detentores de conhecimento e a repartição de benefícios com justiça e equidade. Os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade foram alçados, pela CDB, à condição de direitos e passam a compor o arsenal maior dos direitos intelectuais coletivos (MOREIRA, E., 2006, p. 309).

A Declaração de Durban celebrada no ano de 2001 nos apresenta a “[...] noção de uma família humana baseada na igualdade, dignidade e solidariedade” (ONU, 2001, p. 8). O referido instrumento normativo reconhece que o processo de colonização deixa viva na memória social a herança racial, sendo necessário o uso de mecanismos que busquem eliminar “os efeitos e a persistência dessas estruturas e práticas” (ONU, 2001, p. 13 – Item 14) que favorecem a continuidade das desigualdades sociais e econômicas (ONU, 2001, p. 13 – Item

⁸ Eliane Pinto Moreira (2006, p. 309) nos revela que “dentre os principais cenários de disputa sobre os conhecimentos tradicionais associados destacam-se a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), o Acordo TRIPS no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado de Recursos Fitogenéticos da FAO, a Convenção sobre Patrimônio Imaterial da UNESCO e a Convenção 169 da OIT”.

14). O processo de consulta prévia é um instrumento de combate às práticas racistas e discriminatórias prevendo a Declaração o direito à participação e à consulta.

Pela Declaração e pelo Programa de Ação, o direito à participação dos povos Quilombolas orienta-se pelo direito à igualdade e pelo princípio da não-discriminação. A Declaração de Durban “pode ser considerada como um dos momentos mais significativos para o desenvolvimento do regime internacional de combate ao racismo” (GOES; SILVA, 2013, p. 21). Estabelece ainda uma série de obrigações às quais devem os Estados observar para combater os processos históricos de exclusão e discriminação racial vivenciados pelos povos Quilombolas e Originários.

Reconhece a imprescindibilidade de “integração” e não “aculturação” ou “assimilação”, indicando a existência entre os povos Africanos e Afrodescendentes um valor e a diversidade da herança cultural. Desta forma, a integração deve buscar uma irrestrita participação desses povos nos processos de tomada de decisão, ou seja, qualquer decisão que diga respeito as suas realidades, ou ainda em qualquer nível (ONU, 2001, p. 20, Item 32). Presume-se, portanto, que a não observância deste ditame internacional consistiria em prática racista e discriminatória.

Quanto ao conceito de integração entende-se ser categoria concebida como “processo progressivo” (FIGUEROA, 2009), onde caberia aos Estados oferecer medidas especiais garantidoras da proteção às denominadas populações indígenas e tribais contra processos exploratórios e opressivos. O tempo de duração levaria em conta os impedimentos sociais, econômicos e culturais para os grupos gozarem em plenitude e igualdade de condições com os demais membros da sociedade nacional os benefícios previstos na legislação social do país (FIGUEROA, 2009, p. 17-18).

O integracionismo, como o próprio nome diz, busca a “integração” dos indígenas no Estado e no mercado através de políticas estatais que reconhecem as especificidades culturais dos indígenas. Seu ideal é que os indígenas já não estejam marginalizados e postergados, mas o tipo de integração e desenvolvimento indígena é definido pelo Estado, e se dá dentro do modelo de Estado-nação (FAJARDO, 2009, p. 18).

Por outro lado, temos no tocante aos Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas e Povos Tradicionais habitando ainda no imaginário colonial o paradigma da assimilação. As políticas assimilacionistas, “paradoxalmente, partiam da ideia da igualdade, uma homogeneização da sociedade” (SILVA, Paulo, 2015b, p. 34). O paradigma da assimilação vigorou enquanto direito positivo no território brasileiro do descobrimento até a Constituição

de 1988. Quanto ao processo de aculturação dos Povos Etnicamente diferenciados pelas sociedades coloniais, podemos dizer que

A aculturação produz assimilação e integração, como se estas duas fossem espécies daquela, que por sua vez é gênero. Assimilação significa alienação da cultura de origem e assimilação da cultura de acolhimento. Difere-se da integração, por esta supõe uma aceitação/respeito dos valores culturais da sociedade de acolhimento, mas com base na preservação da identidade de origem. Portanto, a assimilação pode ser considerada como uma forma imposta de aculturação, enquanto a integração como uma forma espontânea (SILVA, Paulo, 2015b, p. 34).

No ano de 2001, a Unesco aprovou a “Declaração Universal sobre Diversidade Cultural” e, em 2005, a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) adotou, em 20 de outubro de 2005, a “Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais”. O Brasil promulgou a referida Convenção através do Decreto presidencial nº 6.177/2007, após seu texto ter sido aprovado pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006.

No artigo 1º do Decreto 6.177/2007 foram estabelecidos os objetivos da referida Convenção os quais nos orientam para a necessidade de os Estados signatários protegerem e promoverem a diversidade das expressões culturais. A presente norma criou instrumentos de diálogo intercultural habilitados para promover formas de desenvolvimento e interação cultural capazes de manter a pluralidade e a diversidade, respeitando as identidades, valores e significados dessas culturas (BRASIL, 2007, on-line). Neste sentido, os Protocolos Comunitários-Autônomos Quilombolas possibilitam ao Estado que cumpra as determinações postas na Convenção de Diversidade Cultural evitando possíveis violações aos Direitos Humanos. A Convenção estabelece que

Seus principais objetivos são: proteger e promover a diversidade das expressões culturais; criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo; encorajar o diálogo entre as culturas; fomentar a interculturalidade; reafirmar o vínculo entre cultura e desenvolvimento para todos os países; fortalecer a cooperação e a solidariedade internacionais, visando o aprimoramento das capacidades dos países em desenvolvimento de protegerem e de promoverem a diversidade das expressões culturais (D’ELBOUX; BAIRON, 2018, p. 132).

O artigo 2º estabeleceu os “Princípios Diretores” destacando dois deles: “Princípio do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais” (art. 2, item 1) e o “Princípio da igual dignidade e do respeito por todas as culturas” (art. 2, item 3) (BRASIL, 2007, on-line). A Declaração e a Convenção buscam traduzir o postulado do universalismo contemplando a perspectiva da complementariedade hermenêutica a partir da cultura como elo e matriz interpretativa. Eleva a diversidade cultural como um imperativo ético, inseparável da Dignidade

da Pessoa Humana (DPH) violada quando é afastada ou simplesmente esquecida (DUPRAT, 2012, p. 228), o que consiste em uma mudança gradativa na perspectiva do campo jurídico.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, instrumento jurídico obrigatório, traz a exigência da consulta e consentimento prévio dos povos indígenas em assuntos de seu interesse (SCHILLING-VACAFLOR, FLEMMER M.A, 2013, p. 6). É garantido aos povos indígenas o direito de “conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais” (ONU, 2007, on-line). Além de possuírem o direito de manutenção de suas instituições, assegura-se o direito de participação no processo de tomada de decisões políticas, econômicas, sociais e culturais do Estado que estejam inseridos (ONU, 2007, on-line), trata-se tal previsão de uma fissura no sistema mundo/moderno colonial.

Preocupamo-nos aqui em primeiro lugar com o âmbito da nova Declaração para o conjunto dos direitos humanos e não em particular com os direitos dos povos indígenas. Pode-se dizer que a Declaração supõe o cancelamento definitivo da cláusula colonial menos nomeada e persistente, aquela que afeta esses povos, abrindo assim a possibilidade de descolonização, finalmente, do direito internacional dos direitos humanos, ainda não do direito internacional inteiramente que continua a girar em torno dos Estados. Mesmo assim, a importância da descolonização dos direitos humanos não será desprezada não apenas pelos povos indígenas, mas pela humanidade em geral (CLAVERO, 2014, p. 109, tradução nossa).

O Protocolo de Nagoya (2010) aprovado no âmbito da Convenção de Diversidade Biológica definiu o consentimento prévio informado como um de seus pilares (MOREIRA, E., 2014, p. 121). No dia 12 de agosto de 2020, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto Legislativo n. 136/2020 que aprovou “o texto do Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica”. Ressalta-se que sua entrada em vigor no Brasil dependia de aprovação pelo Congresso Nacional, sendo ainda necessário a promulgação de decreto presidencial.

Ao tratar do conhecimento tradicional vinculado ao acesso de recursos genéticos, reconhece o Protocolo de Nagoya em seu art. 12 que “[...] as normas costumeiras como balizas que devem ser consideradas, ressaltando os protocolos e procedimentos comunitários como instrumentos que devem ser apoiados pelo poder público” (MOREIRA, E.; MACIEL, 2018, p. 66). Os “Protocolos comunitários” nele previstos se fundamentam nos usos, costumes e tradições das comunidades Indígenas, Quilombolas ou Tradicionais (SANTILLI, 2014, p. 136). Deste modo, ao legitimar o direito ao consentimento, o Protocolo de Nagoya rompe com a ideologia da “cláusula colonial” como paradigma hegemônico de submissão dos povos, que “respondeu a uma prática muitas vezes não identificada em virtude da qual os negócios que,

pelas obrigações contraídas, podiam implicar direitos, estes, os direitos, não eram extensíveis às colônias” (CLAVERO, 2014, p. 101, tradução nossa).

No ano de 2016, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a “Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas”, que ocupa papel hermenêutico importante para aplicação e efetivação dos direitos dos povos indígenas e demais povos etnicamente diferenciados. Com 41 artigos, a Declaração em seu preâmbulo reconhece que “os direitos dos povos indígenas constituem um aspecto fundamental e de importância histórica para o presente e o futuro das Américas” (OEA, 2016, p. 2). Fica, portanto, o processo de descolonização vivenciado no continente americano evidente através da presente Declaração.

Tal declaração, portanto ao referir-se sobre o direito a autodeterminação como epicentro axiológico dos direitos dos povos indígenas, garante o direito desses povos de controlar e regular seus territórios e os recursos naturais neles existentes. Trata-se de um direito que reafirma o valor jurídico vinculante, “das instituições internas dos povos indígenas, incluindo a governa interna e suas estruturas de tomada de decisões” (HERNÁNDEZ, 2020, p. 17, tradução nossa).

No entendimento de Clavero (2014, p. 109, tradução nossa), o processo descolonizador pode ser vislumbrado diante da “possibilidade de articulação entre os direitos dos povos com direitos individuais como direitos humanos e também direitos interdependentes, sem qualquer prioridade entre eles”. Ademais, passa a reconhecer o caráter coletivo e a personalidade jurídica dos povos Indígenas, como também o direito à identidade e integridade cultural. Não obstante a este reconhecimento, os povos Indígenas e outros grupos etnicamente diferenciados vivenciam conflitos com o modelo extrativista predatório praticado na América Latina.

Os direitos previstos na Declaração são considerados a partir da cosmovisão dos Povos Indígenas, seus usos, costumes, culturas, crenças espirituais, línguas e idiomas, além do significado da propriedade de seus territórios ser concebida tomado como base suas vivências (DPLF, 2018, p. 8). O artigo 1º reconhece o direito à autoidentificação como critério fundamental para determinar seus destinatários, instituindo a obrigação dos Estados partes da OEA observarem a autoidentificação individual e coletiva conforme as práticas e instituições de cada povo indígena. Cabe aos Estados recepcionar e respeitar os atributos da pluriculturalidade e multilíngue dos Povos Indígenas que integram suas sociedades (OEA, 2016, p. 7).

As Nações Unidas e seus organismos vêm contribuindo para a sedimentação do direito à consulta prévia. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a título de

exemplo, no quarto informe periódico na Colômbia sobre a aplicação do PIDESC recomendou a realização de processos de consultas com os povos interessados e “obtenha seu consentimento antes de realizar projetos de exploração madeireira ou mineral e antes de realizar qualquer política que os afete, de acordo com a Convenção nº 169 da OIT” (OHCHR, 2004, p. 82, tradução nossa).

Tais pronunciamentos, por outro lado, vêm fortalecendo o debate sobre direitos humanos nas temáticas da livre determinação e do direito aos territórios (GARAVITO; SALINAS, 2010, p. 11). No tocante ao conteúdo da autodeterminação dos Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas e Povos Tradicionais, ela compreende, segundo Diana Mendoza tomando como base a interpretação da Corte Constitucional Colombiana, os seguintes direitos:

- O direito das comunidades étnicas em participar na tomada de decisões políticas; - A possibilidade de participar através dos representantes escolhidos segundo suas tradições e práticas de cada comunidade; - O direito das comunidades étnicas determinarem suas próprias instituições e autoridades de governo; - O direito de dar-se a conservar suas normas, costumes, visão de mundo e opção de desenvolvimento ou projeto de vida; - O direito de adotar as decisões internas locais as quais entendam ser as mais adequadas para a conservação ou proteção de suas tradições e modo de vida (MENDOZA, 2020, p. 148, tradução nossa).

A Convenção n. 169 da OIT, embora seja um instrumento jurídico emanado de uma das agências especializadas da ONU a princípio vinculando somente os Estados que a ratificaram, vem adquirindo um valor superior. Clavero (2014, p. 167, tradução nossa) entende que “começa a definir resolutamente aquele outro paradigma em termos normativos, que além disso, no caso das Américas, foi promovido pelo sistema interamericano de direitos humanos”. A OIT possui uma estrutura tripartite com representantes dos trabalhadores, dos empregadores e dos Estados que participam das discussões e deliberações emanadas pelo órgão (DA SILVA, 2019, p. 50).

Além de estabelecer direitos fundamentais aos Povos Indígenas e Tribais, a Convenção n. 169 previu um mecanismo “de supervisão de sua implementação nos Estados membros da OIT” (FIGUEROA, 2009, p. 21). Os Estados que a ratificaram devem apresentar relatórios anuais sobre sua implementação, sendo a Convenção o único instrumento internacional sobre direito de Povos Indígenas e Tribais a prever esse acompanhamento (FIGUEROA, 2009, p. 21). O órgão responsável em realizar esse acompanhamento é a Comissão de Especialistas na Aplicação de Convênios e Recomendações (CEACR).

A CEACR foi criada em 1926 com o objetivo de avaliar os informes dos Estados partes das Convenções da OIT (GARAVITO; SALINAS, 2010, p. 11). No tocante ao direito de consulta, o referido órgão vem emitindo comentários com relação a sua aplicação. Além dos

comentários possui atribuição para emissão de recomendações e observações aos Estados, interpretando em quais situações as consultas devem ser realizadas (GARAVITO; SALINAS, 2010, p. 12). Em âmbito regional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) vem cumprindo um papel importante a partir de suas sentenças determinando com alto nível de detalhe os casos em que a consulta deverá ocorrer (GARAVITO; SALINAS, 2010, p. 19).

Entende a CEACR que o espírito da Convenção n. 169 da OIT é o direito à consulta e à participação, devendo a consulta ocorrer inclusive nas hipóteses das reformas constitucionais. A importância do tema vem despertando o interesse de organismos financeiros multilaterais como o Banco Mundial e o BID, organizações de cooperação para o desenvolvimento que possuem declarações, diretrizes e compromissos voluntários de empresas transnacionais sobre a temática.

A título de exemplo, temos o documento denominado “El Grupo del Banco Mundial y las Industrias Extractivas, Informe Final de la Reseña de las Industrias Extractivas, Respuesta del Equipo de Gestión del Grupo del Banco Mundial, 2004”. No documento, o Banco Mundial estabeleceu a necessidade que os investimentos da indústria extrativa sejam realizados com um maior rigor, aceitando somente projetos que possuam um amplo apoio das comunidades afetadas recomendando a realização do processo de consulta livre, prévia e documentada das comunidades afetadas pelos empreendimentos (GARAVITO; SALINAS, 2010, p. 21).

Os tratados internacionais passam a desempenhar a função de “parâmetros interpretativos” (MAUÉS, 2004, p. 228), seja para as decisões judiciais como para formulação e edição de atos administrativos e leis. Tais normativas asseguram aos povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais o respeito aos Direitos Humanos e seu exercício tomando como base os “valores da autodeterminação” e “autoidentificação”. Conforme o artigo 5, “a”, da Convenção em que “os valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais desses povos deverão ser reconhecidos e a natureza dos problemas que enfrentam, como grupo ou como indivíduo, deverá ser devidamente tomada em consideração” (OIT, 2011, p. 18).

É imprescindível destacar que as determinações da Convenção n. 169 vem sendo utilizadas diretamente pelos povos titulares do direito à consulta nela previstos, bem como por órgãos públicos e entidades da sociedade civil que atuam na defesa de direitos e interesses dos povos. Esse uso vem ocorrendo por inúmeras formas nos campos políticos, econômicos, sociais e jurídico. Nesse último, podemos mencionar como exemplo a judicialização de conflitos envolvendo temáticas da Convenção perante os tribunais locais, e quando possível e cabível a utilização perante órgãos do sistema regional de defesa de Direitos Humanos (COURTIS, 2009, p. 56).

Entre os dias 25 de setembro e 09 de outubro de 2020, ocorreu o 177º período de sessões virtuais da CIDH, em razão da Pandemia da Covid-19. Neste período, a CIDH realizou uma série de audiências públicas temáticas, a fim de tomar conhecimento de violações de direitos humanos, bem como eventuais práticas exitosas na defesa desses direitos. No dia 09 de outubro de 2020, ocorreu a audiência denominada “O direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas”⁹. Embora, na programação das sessões tenha o título se atido somente aos indígenas o pedido de audiência referiu-se também às Comunidades Quilombolas e Tradicionais.

A solicitação da audiência pública foi efetuada por organizações sociais regionais¹⁰ e nacionais do Brasil¹¹, Colômbia¹², México¹³ e Peru¹⁴, em 22 de julho de 2020, tendo sido endereçada ao então Secretário Executivo da CIDH, o Sr. Paulo Abrão. Referiu-se a petição à solicitação de audiência temática no âmbito da 177ª Sessão para tratar sobre os “Desafios para a implementação do direito à consulta prévia e ao reconhecimento da livre determinação dos povos indígenas e comunidades tradicionais na América Latina”.

Na petição, as entidades signatárias estabeleceram como objetivo a apresentação de um balanço a respeito dos principais desafios para a implementação do direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado (CPLI), diante dos 31 anos da adoção da Convenção 169 da OIT. No bojo da petição, as entidades signatárias descreveram uma série de

⁹ O Calendário das audiências públicas realizadas no 177º período de sessões virtuais da CIDH pode ser acessado em: http://www.oas.org/es/cidh/sesiones/docs/CalendarioAudiencias_177PS_es.pdf.

¹⁰ Organizações Regionais signatárias: Coordenação das Organizações Indígenas da “Cuenca Amazônica” (COICA) e Fundação para o Devido Processo (DPLF por sua sigla em inglês).

¹¹ As organizações brasileiras peticionantes foram: Rede de Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil (REDE PCTS), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado, Rede de Cooperação Amazônica (RCA), Rede Cerrado, Rede KÔDYA - Comunidades Organizadas da Diáspora Africana pelo Direito à Alimentação, Articulação Rosalino de Povos e Comunidades Tradicionais do Norte de Minas, Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), Movimento dos Atingidos e das Atingidas por Barragem (MAB), Coalizão Negra por Direitos, Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), Terra de Direitos, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepé), Operação Amazônia Nativa (OPAN), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Cáritas Brasileira e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

¹² As organizações colombianas peticionantes foram: Comisión étnica para la Paz; Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Comunidad de Juristas Akubadaura; Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) e Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente.

¹³ As organizações mexicanas peticionantes foram: Centro de Derechos Indígenas Flor y Canto, A.C., Oxfam México, Coordinadora de Pueblos Unidos por la Defensa Del Agua (COPUDA), Centro de derechos humanos de Tepeyac del Istmo en el estado de Oaxaca, A.C., Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.

¹⁴ As organizações peruanas peticionantes foram: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO), Coordinadora Regional de Pueblos indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL), Organización Regional AIDSESP Ucayali (ORAU), Consejo Machiguenga del río Urubamba (COMARU), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

descumprimentos das normativas do sistema interamericano, bem como foram relacionados casos de inobservância por parte dos Estados membros da OEA do direito à consulta e sua relação com situações análogas já apreciadas pela CIDH ou pela Corte IDH (COICA, 2020, p. 1).

Ressalta-se ainda, a existência de experiências em que as comunidades por meio de deliberações comunitárias realizam a gestão de seus territórios por meio dos Protocolos Autônomos de Consulta Prévia (COICA, 2020, p. 1). Ao final da petição as entidades solicitaram a CIDH, dentro de suas faculdades de monitoramento e promoção que:

1) manifesta-se na necessidade de os Estados respeitarem a auto-atribuição dos povos e comunidades tradicionais, reconhecendo-os como sujeitos coletivos do direito ao CPLI e à autodeterminação; 2) preparar um relatório temático sobre o direito à autodeterminação dos povos indígenas e comunidades tradicionais nas Américas; 3) instar os Estados da região a cumprir suas obrigações internacionais em relação aos povos indígenas e comunidades tradicionais, implementando a Convenção 169 da OIT e os padrões do SIDH; 4) decidir sobre o dever dos Estados de regularizar, titular e limpar territórios tradicionais, em consulta com os respectivos povos e comunidades; 5) manifesta-se ao reiterar o caráter jurídico e vinculativo dos protocolos de consulta autônoma, como exercício de autodeterminação dos povos étnicos dispostos a dialogar de boa fé com seus respectivos Estados, proporcionando também segurança jurídica aos diversos atores envolvidos nos processos de inquerir; 6) recomendar que os Estados da região adaptem suas instituições para realizar os processos de CPLI oportunos, garantindo, no mínimo: a) instituições autônomas e eficazes, dotadas de recursos suficientes para realizar esses processos; b) mecanismos de informação e publicidade sobre os processos; c) mecanismos independentes e transparentes de fiscalização do cumprimento dos acordos firmados pelos povos com o Estado; d) benefícios para as pessoas, livre de qualquer coerção ou condicionamento; e) reparações aos povos nos casos em que houve dano (COICA, 2020, p. 16-17).

Em 01 de setembro de 2020, por meio do ofício 388-20/CIDH/SE/MPCT-AU a CIDH informou aos peticionários o recebimento da petição, bem como o agendamento e as regras da audiência pública. No dia 08 de outubro, um dia antes da audiência, de acordo com o regimento da CIDH foi encaminhado à Secretaria Executiva Adjunta informe detalhado sobre as violações do direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado no Brasil, Colômbia, México e Peru. No referido relatório reiterou-se os pedidos da inicial, bem como fora solicitado, dentre outros, como

[...] 7. Incorporar padrões de direitos humanos ao direito de consulta prévia, como no que se refere aos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas, uma vez que embora o Estado seja o responsável pela implementação da lei, é importante lembrar as responsabilidades dos cidadãos e do setor privado; 8. Promover o reconhecimento de protocolos de consulta prévia enquanto isso, eles fortalecem o sistema legal existente e se enquadram no direito à autodeterminação que os povos indígenas têm no âmbito da Convenção 169 da OIT (DAR, 2020b, on-line).

Durante a sessão os representantes das entidades signatárias apresentaram seus pedidos, relatando as principais violações de direitos relacionados à ausência da observância da

Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado nos seus países. Em reportagem realizada pelo Conselho Indigenista Missionário (2020, on line), ressalta-se o pronunciamento da Vice-Presidente da CIDH, Antonia Urrejola a qual alertou o fato de que “a consulta não é uma ferramenta para mitigar a conflitividade social, mas um instrumento para efetivar o direito à livre determinação” (2020, on line).

Na ocasião, a relatora informou ainda que a CIDH aprovou a realização de informe temático sobre a questão da autodeterminação a ser realizado no ano de 2021, sendo este um dos pedidos dos peticionários. Segundo a comissionada Urrejola, “a Comissão tem assinalado reiteradamente que o direito à consulta e ao consentimento não são um fim em si mesmos, mas um meio para garantir o exercício de outros direitos em um contexto de diálogo intercultural” (CIMI, 2020, on line). Ao final do 177º Período de Sessões Virtual CIDH, foi emitido comunicado de imprensa n°. 253/20 realizando um resumo de todas as audiências realizadas no período, quanto ao direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas evidenciou que

[...] Entre os principais problemas, mencionaram que os Estados não adotaram medidas efetivas para o reconhecimento e proteção dos territórios ancestrais desses povos. Manifestaram especial preocupação pela maneira como vem sendo aplicada a consulta prévia, denunciando que em muitas ocasiões esta não é prévia nem consensuada. Em acréscimo, denunciaram a elaboração, por parte de alguns Estados, de projetos de leis e regulamentos de consulta que reduzem os parâmetros internacionais na matéria. A isto se somam denúncias sobre ameaças e agressões contra povos indígenas e tribais que defendem seus territórios e sua livre determinação. Na audiência, Alberto Brunori, Representante Regional do Escritório Regional para a América Central da Alta Comissionada das Nações Unidas, reiterou que a consulta prévia constitui uma genuína obrigação internacional dos Estados. Por sua vez, a CIDH reiterou que a consulta prévia constitui um princípio geral do direito internacional e que não é um fim em si mesmo, senão um meio para garantir outros direitos, como a livre determinação dos povos indígenas. Destacou a importância de que os povos indígenas e tribais não sejam criminalizados por invocar seus direitos à consulta e à livre determinação, e que também sejam reconhecidos, por parte dos Estados, **os protocolos autônomos de consulta desenvolvidos por tais povos** (OEA, 2020, p. 12-13, grifo nosso).

Os Estados de acordo com as normas de direito internacional ocupam a posição de mediador e conciliador (ONU, 2015, p. 39) devendo suas ações garantirem o modo de vida, cultura, ancestralidade e organizações sociais dos povos (ONU, 2015, p. 24). As Convenções rechaçam os processos de “integração” ou “assimilação” que carregam em seu imaginário a ideia de serem os povos etnicamente diferenciados inferiores. Através dessa concepção, os valores culturais e identitários não qualificariam os povos à possibilidade de desenvolvimento intelectual.

1.1.2 Povos Tribais e o procedimento da CCPLI na América Latina

A Convenção n. 169 dispõe que a consciência da identidade do Povo Indígena ou Tribal¹⁵ é um critério indispensável para determinar quais grupos terão seus direitos protegidos por ela (PERAFÁN, 2012, p. 12). Eliane Moreira (2014, p. 117) alerta que o conceito de Povos Tribais deve ser compreendido de forma ampla, cuja interpretação precisa ocorrer em conformidade com as realidades locais. Para tanto deve ter como ponto de partida o caráter de “grupo étnico” (ACEVEDO MARIN; CASTRO, 2004, p. 38) das comunidades e povos beneficiários e titulares do processo administrativo especial de consulta e consentimento.

O grupo étnico retira da terra não somente a produção necessária para seu sustento, mas também as histórias referentes à ocupação singular do território. Por isso sua permanência ali por várias gerações muitas vezes contraria a lógica da propriedade privada e sustenta-se na ideia de herança, herdeiros, direitos e usos em comum de recursos e da própria terra (ACEVEDO MARIN; CASTRO, 2004, p. 38).

O processo colonizador assente no sistema mundo/moderno colonial estabeleceu verdades absolutas com características de diferenciação dicotômicas (FANON, 1968, p. 34). Trata-se de um mundo dividido em compartimentos com uma linha de força separando as espécies diferentes, onde as “desigualdades, a enorme diferença dos modos de vida não logram nunca mascarar as realidades econômicas, as desigualdades, a enorme diferença dos modos de vida não logram nunca mascarar as realidades humanas” (FANON, 1968, p. 29). Rotulam-se o “ser” entre “adiantados” ou “menos adelantados”; “humanos” ou “não-humanos”; “civilizados” ou “não-civilizados” elementos fundamentais de exclusão. Neste sentido,

A forma como os antropólogos apreendem as culturas exóticas carrega consigo a marca de uma longa história, principalmente uma história colonial e pós-colonial que moldou as estruturas internas dessas sociedades até em sua identidade mais íntima. Aqui encontramos o problema da fabricação contínua de culturas: o trabalho de diferentes produtores as formatou, da qual a antropologia participou (AMSELLE, 2013, p. 211, tradução nossa).

Consoante a definição legal conferida pela Convenção n. 169, a categoria de “Povos Tribais” pode ser classificada como aqueles estabelecidos em países independentes detentores de características sociais, culturais e econômicas que os diferenciem de outros segmentos da sociedade nacional. Suas relações sociais devem ser regidas totalmente ou parcialmente por seus próprios costumes ou por suas tradições, ou ainda por um conjunto de legislações especiais

¹⁵ Da definição de Povos Tribais, podemos extrair os critérios subjetivo e objetivo. O primeiro diz respeito à “consciência de sua identidade tribal”, e o critério objetivo está relacionado “as condições sociais, culturais e econômicas que as distinguem de outros setores da coletividade nacional. Estão regidos total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições, ou ainda por uma legislação especial” (OIT, 2013a, p. 2).

(OIT, 2011, p. 15). A palavra denota um significado assumindo o sentido dado pelo “dominador”, não obstante “seus efeitos não se voltarem apenas sobre si próprios por uma espécie de auto-afecção sem abertura” (DERRIDA, 2001, p. 47).

A história do sistema-mundo moderno tem sido, em grande parte, a história da expansão dos povos e dos Estados europeus pelo resto do mundo. Essa é a parte essencial da construção da economia-mundo capitalista. Na maioria das regiões do mundo, essa expansão envolveu conquista militar, exploração econômica e injustiças em massa. Os que lideraram e mais lucraram com ela justificaram-na a seus olhos e aos do mundo com base no bem maior que representou para todos os povos. O argumento mais comum é que tal expansão disseminou algo invariavelmente chamado de civilização, crescimento e desenvolvimento econômico ou progresso (WALERSTEIN, 2007, p. 29).

De acordo com Luiz Otávio Ribas (2013, p. 83), devemos buscar em Enrique Dussel e em seu paradigma biocêntrico o conceito de “povo”. Esse paradigma prevê “a produção, reprodução, ampliação e desenvolvimento da vida concreta, digna” (RIBAS, 2013, p. 83). Trata-se o conceito de “povo” ao contrário de “populações” uma “categoria estritamente política que engloba a unidade de todos os movimentos, classes e setores explorados” (RIBAS, 2013, p. 83). Os povos explorados enquanto objetos históricos não se apresentam de forma neutra, são acompanhados de uma assinatura a qual os concebe enquanto imagens, determinando e condicionando temporalmente sua legibilidade (AGAMBEN, 2019, p. 104).

O povo transforma-se em *ator coletivo político*, não em sujeito histórico substancial fetichizado. O povo aparece quando as circunstâncias de crise levam a uma hegemonia analógica de todas as reivindicações, transformando-se em ator construtor da história a partir de um novo fundamento. Pode-se entender agora que popular é o “próprio do povo” em sentido estrito, o popular permanece como cultura, como costume, como economia, como ecologia debaixo de todos os processos (RIBAS, 2013, p. 83).

O termo Tribal da Convenção n. 169 inclui as Comunidades Afrocolombianas Negras, Afrocolombianas, Raizal e Palenquera devendo ser interpretado a partir de cada realidade nos países. Nesta perspectiva, “o Estado colombiano está na vanguarda da América Latina no reconhecimento constitucional e legislativo dos direitos humanos de grupos étnicos, incluindo a comunidade negra” (ONU, 2015, p. 9, tradução nossa). A partir de decisões da Corte Constitucional Colombiana passou-se a utilizar o critério da etnicidade para definição das comunidades Afrocolombianas.

O Tribunal especificou que a definição dos membros de comunidades afrodescendentes não pode ser baseada exclusivamente em critérios como a “cor” da pele, ou a localização dos membros em um local específico do território, mas sim em:

- (i) A elemento 'objetivo', ou seja, a existência de traços culturais e sociais compartilhados pelos membros do grupo, que os diferenciam de outros setores sociais.
- (ii) Um elemento 'subjetivo', ou seja, a existência de uma identidade de grupo que

leva os indivíduos a se assumirem como membros da comunidade em questão (ONU, 2015, p. 8, tradução nossa).

Na Sentença “T-576/2014”, a Corte Colombiana assinalou que a Convenção n. 169 definiu o povo Afrocolombiano sem adotar critérios descritivos dos povos que busca proteger. Um dos critérios fundamentais é a autoidentificação, ou seja, deve ser observado suas formas de vida tradicional, sua cultura e cosmovisões diferentes a de outros setores que compõem a população (COLÔMBIA, 2014, p. 26). Marés (2019a, p. 170) leciona ser inimaginável “que o reconhecimento da existência de um povo dependesse de um ato externo ou de identificação técnica ou científica, segundo critérios e cultura de outro povo”.

A Lei colombiana nº. 70/93 em seu artigo 2º, “5” definiu as comunidades negras, como sendo “o conjunto de famílias de ascendência afro-colombiana que possuem cultura própria, compartilham uma história e possuem tradições e costumes próprios na relação comunidade, que revelam e mantêm consciência de identidade que os diferencia de outras etnias”. A Corte Colombiana em relação as essas comunidades, identifica o “fator raça” como um dos elementos que juntamente com valores culturais e outras características sociais, permitindo distinguir e individualizar um grupo étnico.

Ng’Weno (2013, p. 76) advoga a existência de uma presença contínua, bem como de uma interação entre o conceito de raça e o poder legal conferido a categoria da etnicidade. Um dos argumentos presentes nas decisões da Corte Suprema consiste no encontro da raça e da etnicidade em relação de codependência consolidada legalmente em novas formas, isto posto, que a não análise em conjunto das duas categorias acarretaria a falta de proteção de comunidades ancestrais que hoje encontram-se ameaçadas por cidades e fazendas.

O fator racial é apenas um dos elementos que, junto com valores culturais fundamentais e outros traços sociais, permitem distinguir e individualizar uma etnia. Caso contrário, o conceito de tolerância e fraternidade que sustenta o princípio constitucional do pluralismo étnico e cultural seria distorcido. A condição de que a comunidade tenha uma certa base espacial para “diferenciá-la espacialmente de outros grupos” não parece aceitável se se aplica a grupos que sofreram tratamento humilhante no passado e foram objeto de pilhagem e perseguição permanente. A história da Colômbia infelizmente foi forjada a partir do violento roubo de terras dos povos indígenas e da expatriação forçada de negros da África que foram arrancados de seu solo para trabalhar em terras estrangeiras (COLÔMBIA, 1996, p. 9, tradução nossa).

No tocante à identidade cultural dos Afrodescendentes, o termo “Tribal” não pode ser interpretado de forma restritiva. A dominação colonial estabeleceu desde a África uma hierarquia simultânea de raças com uma equivalência de etnicidades herdada pelos Estados pós-coloniais. Todavia, ambas as categorias podem conviver em codependência por meio de um

significado desenvolvido na “práxis” coletiva (NG’WENO, 2013, p. 82). Bartolomé Clavero advoga que

O sujeito negro pode se beneficiar do reconhecimento constitucional do sujeito indígena, e não apenas do seu, com o conseqüente credenciamento para consulta étnica. Dada a existência de comunidades afrodescendentes com base territorial em outras latitudes latino-americanas, a assimilação não é apenas colombiana. O afrodescendente é mais do que o tribal (CLAVERO, 2015, p. 21, tradução nossa).

Desenvolveu a Corte Constitucional Colombiana interpretação ampla utilizando a categoria “povos” conceituando-os como grupos sociais que compartilhem uma identidade distinta a da sociedade dominante (ONU, 2015, p. 16). Reconhecendo aos Povos Afrocolombianos o direito a sua “alteridade étnica” para definir seus direitos coletivos (COLÔMBIA, 2014, p. 1). Sobressai-se a importância do território na definição legal da etnicidade na Colômbia assim torna-se a "etnia como categoria de relevância para comunidades negras que reivindicam terras na América Latina" (NG’WENO, 2013, p. 85, tradução nossa). Na ocasião, definiu o termo “Tribais” e “Comunidades Negras” enquanto etnia

O termo inclui aqueles grupos sociais que atendem aos requisitos do instrumento internacional: traços culturais e sociais compartilhados (elemento objetivo) e uma consciência da identidade do grupo que faz seus membros assumirem membros de uma comunidade (elemento subjetivo). Como as comunidades negras, conforme definidas pela Lei 70 de 1993, reúnem os dois elementos, decidiu que era possível considerá-las um povo tribal, nos termos da Convenção 169 (COLÔMBIA, 2014, p. 1, tradução nossa).

Poutignat e Streiff-Fenart (2011, p. 33) alertam a respeito do significado de alguns termos que designam os povos do dito Terceiro Mundo, realizando uma crítica a termos como “tribo” e “tribalismo” convertendo como renegados os Povos Africanos trazendo a esses termos uma carga pejorativa. Assim, muitos antropólogos propõem que se rejeite estes termos em prol de termos como etnia ou etnicidade os quais foram aplicados de forma indiferente a todas as sociedades, portanto “o conceito de etnicidade exprime a unidade de um fenômeno social e universal e onipresente” (POUTIGNAT; STREIFF-FENART, 2011, p. 33). Todavia as categorias abstratas e sem sentido político e histórico podem esconder uma estratégia de dominação e controle.

No tocante ao discurso de desenvolvimento, existe um componente político, defendido por alguns autores decoloniais, como Arturo Escobar, que propõe, segundo Colmegna (2005, p. 175), que o conceito de Terceiro Mundo e o subdesenvolvimento foram produzidos a partir dos discursos e das práticas de desenvolvimentos gerados a partir do pós segunda guerra mundial. Após esse período, a definição de pobreza gerada pelos índices estabelecidos pelo Banco Mundial converteu-se em um conceito organizador da realidade,

tornando-se um objeto de uma nova problematização, que teria como solução o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Desde o século XIX, o surgimento da noção de etnia ocorreu com heterogeneidade de outras noções correlatas como as de povo, raça ou nação “com as quais mantém relações ambíguas cujo rastro encontramos nos debates contemporâneos” (POUTIGNAT. STREIFF-FENART, 2011, p. 33). Podemos definir Raça na concepção dos referidos autores “como o conjunto dos indivíduos que possuem em comum um determinado tipo hereditário, é o fator fundamental da história” (POUTIGNAT; STREIFF-FENART, 2011, p. 34). O debate sobre “raça” e “etnias” permeará todo nosso trabalho em especial como ele se manifesta nos discursos dos Protocolos Comunitários-Autônomos e nos processos de negação da cidadania. Devemos atentar que

[...] a conceituação de etnicidade se refere a sujeitos colonizados definidos por meio de um conceito de indigenidade, como é frequentemente utilizado na África. O sujeito colonizado pode ser a maioria da população ou uma minoria, mas tem uma relação específica com o colonialismo e a indigenidade. Assim, nas estruturas jurídicas atuais, a etnia está associada ao sujeito colonizado e à indigência, enquanto a raça está associada ao sujeito nacional moderno (NG’WENO, 2013, p. 76, tradução nossa).

A partir de conflitos decorrentes da interpretação da Convenção n. 169 da OIT e sua aplicação aos Afrocolombianos, a Corte Constitucional Colombiana estabeleceu uma definição jurídica a respeito destes povos. Ao determinar uma definição jurídica dos Povos Afrocolombianos considerou que “a corrida é evidente, embora não seja legalmente permitida” (NG’WENO, 2013, p. 87, tradução nossa). As decisões da Corte Colombiana e os pronunciamentos e decisões dos órgãos que compõem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, são utilizados por nós no presente trabalho para nos auxiliar a instituir paradigmas decoloniais de interpretação capazes de subsidiar no campo jurídico do Estado a análise dos discursos políticos, sociais e jurídico tradicional presentes nos Protocolos Quilombolas.

Quanto a aplicação de nomenclaturas para designar os Povos Tribais, ou nomear grupos étnicos (etnônimos) a Corte da Colômbia, na Sentença T-422/96 debruçou-se em relação a temática, no que seria o primeiro caso relacionado a aplicação da Convenção n. 169 da OIT aos “Afro-colombianos”, “Afro-descendente”, “Negro” ou “Negra”. Em sua interpretação considerou o fato de que, as diversas denominações foram utilizadas no processo histórico de reivindicação de direitos diferenciados e culturalmente adequados, pelos diversos povos da Colômbia (COLÔMBIA, 1996, p. 9).

Ressaltata-se que o termo “afrodescendentes” seria o mais aceito, ou utilizado no âmbito internacional na esfera dos direitos humanos, especialmente após a proclamação da

Declaração de Durban. Toma o referido termo, como ponto parâmetro a linha de descendência com grupos humanos escravizados e vítimas de tráfico durante o período colonial. Por outro lado, o vocábulo “afro-colombiano” mesclaria esse aspecto histórico, político e econômico com a identidade nacional. A palavra “negra” seria utilizada por algumas comunidades, lideranças e organizações colombianas, como critério de autoridentificação (COLÔMBIA, 1996, p. 10). Portanto,

Em síntese, pode-se concluir do estudo que os etnônimos "Afro-colombiano", "Afro-descendente", "Negro" e "Negra" são freqüentemente utilizados pelas comunidades, sendo os primeiros parte de um recente processo de articulação das demandas legais das comunidades com base no Direito Internacional dos Direitos Humanos; e as duas últimas porque, embora inicialmente fizessem referência direta ao comércio de pessoas para a América, atualmente são utilizadas pelas comunidades, seja como critério de auto-reconhecimento; seja como forma de lembrar a luta contra a discriminação histórica. Com esses detalhes em mente e, principalmente, respeitando os critérios de auto-reconhecimento e o significado político e jurídico que as comunidades étnicas e o órgão de proteção dos direitos humanos têm dado a tais expressões, a Câmara usará as expressões comunidade negra, comunidade afrodescendente sem distinção, e a comunidade afro-colombiana (COLÔMBIA, 1996, p. 10, tradução nossa).

A primeira experiência de consulta prévia realizada na Colômbia ocorreu “con el pueblo indígena Sikuani”, no ano de 1994, tendo como objeto projeto de exploração de petróleo de propriedade da Ecopetrol (RODRÍGUEZ, 2011, p. 65). Na Colômbia, durante os anos de 1993 a 2012, foram expedidas 2.331 licenças ambientais, tendo corrido somente 156 processos de consulta prévia (RODRÍGUEZ, 2014, p. 140). O discurso do governo Colombiano quanto ao modelo econômico de exploração mineral por empresas decorre do fato dessa exploração consistir em um importante fator de crescimento econômico (PERAFÁN, 2012, p. 11).

Em contrapartida, “as tensões e antagonismos entre a visão cultural destas etnias e a dinâmica da economia de mercado, exigem num contexto democrático a procura de mecanismos que contribuam para o respeito pela diferença e visões alternativas de desenvolvimento” (ONU, 2015, p. 42, tradução nossa). Estamos diante de práticas de produção extrativas dotadas de uma concepção reducionista da Natureza apropriando-se das redes biofísicas, dos processos de reprodução naturais, das relações cosmológicas e culturais transformando-as em recursos passíveis de exploração e mercantilização (ACOSTA; BRAND, 2018, p. 49).

O procedimento da consulta prévia encontra-se intrinsecamente vinculado com a relação dos Povos Indígenas e Tribais com suas terras e seus territórios. Tal procedimento deve ocorrer na medida que um projeto empresarial ou de caráter extrativo/exploração dos recursos naturais venha a afetar ou impactar o território, ou a relação dos povos com ele. Os povos

possuem uma relação cultural, econômica, espiritual, cosmológica e ancestral com os territórios que habitam (GARAVITO et al., 2010, p. 42).

No âmbito da Corte IDH, há o entendimento no sentido de afirmar a existência do vínculo dos Povos ao território relacionado com suas tradições, expressões orais, costumes, línguas, suas expressões artísticas, seus rituais, conhecimentos relacionados com a natureza, culinária e todo o patrimônio cultural que pode vir a ser transmitido de geração em geração. Atesta ainda, proteção aos aspectos espirituais relacionados ao vínculo com o território e seu conceito de coletividade (GARAVITO et al., 2010, p. 44).

1.1.3 Elementos, pressupostos e objetivos do Direito fundamental à Consulta e Consentimento

O dicionário da língua portuguesa “Michaelis eletrônico” define a expressão¹⁶ elemento como “cada uma das substâncias básicas ou primordiais das quais, segundo os filósofos da Antiguidade grega, se compunha o Universo físico. Remonta a Aristóteles a doutrina de quatro elementos (fogo, ar, água e terra), que se manteve durante toda a Idade Média”¹⁷. O elemento, enquanto palavra, passa a rejeitar regras unificadoras explodindo a estrutura preestabelecida do significado, tornando-se ela em si mesma um objeto absoluto subvertendo as experiências da natureza (MARCUSE, 1973, p. 79).

Os elementos ocupam a qualidade de veículo capaz de mostrar os significados, os sentidos que o processo de consulta se propõe (ALTHUSSER, 1975, p. 20) devendo ser a manifestação do enunciado emitida pelos seus enunciadores¹⁸ os movimentos sociais emergentes. Nesta acepção, os elementos do processo de CCPLI não devem ser interpretados tomando como base o pensamento jurídico moderno. O direito moderno legitima-se em elementos ideais, metafísicos. De um lado temos uma corrente que concebe o direito e o justo por uma determinação divina, do outro temos uma corrente que acredita que o direito e o justo

¹⁶ O termo “expressão” na análise do discurso é utilizado para designar, segundo Fiorin (1998, p. 80), “o veículo do significado, seu suporte, o elemento sensível que o manifesta. Assim, por exemplo, a imagem acústica desce” veicula o significado movimento com deslocamento para baixo”.

¹⁷ Definição disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/elemento/>.

¹⁸ Segundo a definição de Fiorin (2018, p. 82), a manifestação consiste na “união de um plano de conteúdo com um plano de expressão. O plano de expressão pode ser de natureza variada: verbal ou não-verbal (pictórico, gestual, etc.). Trata-se da veiculação de um discurso por meio de um plano de expressão”. Enquanto enunciado, utilizaremos ao longo do trabalho o conceito de se tratar de todo “o ato por meio do qual o falante produz enunciados”. No tocante ao conceito do enunciador, trata-se do “destinador da enunciação (o falante). Pode ele estar implícito no enunciado (“À noite, todos os gatos são pardos”) ou inscrito em seu interior (*Eu* acho que todos os gatos, à noite, são pardos)” (FIORIN, 1998, p. 80).

se originam de uma razão universal dos indivíduos que sempre será a razão burguesa (MASCARO, 2018, p. 35).

As ferramentas do direito contemporâneo já estavam postas no direito moderno, porque a base sobre a qual ambas se assentam é a mesma, o capitalismo e o Estado. Assim sendo, sujeito de direito, dever, direito subjetivo, capacidade, institutos fundamentais ao capitalismo, surgem desde que esse próprio modo de produção surge. Mas a modernidade explica-os a partir de dois modos distintos: os direitos subjetivos são privilégios divinos, no caso dos absolutistas, ou são princípios da razão universal, no caso dos burgueses. Dois modos profundamente metafísicos de tratar dos interesses concretos (MASCARO, 2018, p. 35).

Defende-se no presente trabalho, diante do exposto e o que se irá apresentar, ser dever única e exclusivamente do Estado consultar os Povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais. O ato de consulta por parte do Estado deve ser materializado por meio de um “processo administrativo especial de consulta e consentimento” que terá natureza híbrida, devendo observar as normativas apresentadas pelas comunidades de acordo com seus Protocolos Comunitários-Autônomos ou outros documentos similares.

Ao passo que podemos estabelecer três elementos do direito fundamental de Consulta e Consentimento, sendo eles: Prévio, Livre e Informado, que devem ser observados no processo que vier a efetivar este direito. A forma a ser utilizada pelos Estados partes para garantir o exercício do direito fundamental à Consulta e ao Consentimento, deve estar atento aos seus pressupostos de validade e legitimidade. Pretende-se uma “[...] ruptura com a construção de um imaginário colonial, formador de um pensamento hegemônico na sociedade” (CASTRO, 2018, p. 34), que não contempla como pressupostos da norma jurídica a cultura e a identidade dos povos etnicamente diferenciados. Sua inobservância eivará a decisão do Estado da legitimidade e validade necessária no mundo jurídico.

Nesse sentido, se, fora de um processo de consulta, um Estado adota uma decisão, como a concessão de uma licença para um projeto de exploração de recursos naturais que resultará no despejo da maioria da população ou no impacto sobre os seus costumes tradicionais, essa decisão - independentemente da existência ou não de direito de veto - carece de legitimidade na medida em que implica afetar direitos essenciais dos povos (DPLF; OXFAM, 2011, p. 23, tradução nossa).

Assim, há o dever dos Estados partes, antes de tomarem uma decisão realizarem o “processo administrativo especial de consulta e consentimento”. Ressalta-se que o referido “processo administrativo especial” observar os pressupostos de validade e legitimidade, os quais estão ligados ao paradigma emergente a partir dos novos valores emanados das lutas dos “movimentos sociais emergentes” (TAVARES, 2020, p. 214) e pelo direito de autodeterminação enquanto “Povos” como já discorrido até aqui.

Almeja-se que as normas jurídicas oriundas desses processos eliminem as discriminações produzidas pelas cidadanias herdeiras do colonialismo (CLAVERO, 2014, p. 88). Destarte, os pressupostos orientam a forma e as partes do direito à consulta e ao consentimento. O pressuposto de validade vincula-se aos sujeitos da consulta, enquanto o pressuposto de legitimidade diz respeito à forma que ela deverá ocorrer.

A ideia de Raça enquanto “representação cultural que estrutura relações de poder dentro de uma sociedade” (MOREIRA, A., 2017, p. 1062), permeia a classificação social dos povos dentro do sistema mundo/moderno colonial. A Convenção n. 169 e outros instrumentos de direito internacional estabelecem um rol de direitos relacionados com o conteúdo e o exercício do direito fundamental à consulta prévia, livre e informada (ONU, 2015, p. 52), tais como:

a) Direito à igualdade e o princípio da não discriminação; b) Direito à identidade e à integridade cultural; c) Direito a conservar seus usos, costumes e suas próprias instituições; d) Direito de participação; e) Direito de decidir suas próprias prioridades e estratégias de desenvolvimento; f) Direito à terra, território, aos recursos naturais e ao meio ambiente; g) Direito de utilizar, ressignificar, difundir e transmitir seu próprio idioma e expressões linguísticas (ONU, 2015, p. 52 – tradução nossa).

Um dos principais objetivos da Convenção é assegurar aos povos etnicamente diferenciados uma efetiva participação¹⁹ em todas as áreas referentes do planejamento, execução e tomada de decisão em processos que possam afetar suas comunidades. O direito à participação é um dos pilares da Convenção devendo ser exercido através do direito à consulta prévia (YAMADA; OLIVEIRA, L. A., 2013, p. 7), ou seja, um “direito de titularidade coletiva” (COLÔMBIA, 2014, p. 4, tradução nossa).

Este direito previsto na Convenção, segundo Swepston at.al. (2003, p. 19), é formado por quatro elementos. O primeiro consiste no direito de os Povos Indígenas e Tribais participarem em todas as fases de um projeto, política ou programa devendo ser observado em cada uma das fases. O segundo diz respeito à participação durante a fase de concepção, planejamento de políticas, programas e projetos até o momento final de sua aplicação e avaliação. O terceiro prevê a participação em todos os níveis (Municipal, Estadual e Federal).

¹⁹ Felício Pontes Jr. e Rodrigo Magalhães de Oliveira (2015, p. 80) nos apresentam três formas de participação dentre inúmeras outras, que podem ser acessadas pelos povos indígenas e para as comunidades quilombolas durante o planejamento de um empreendimento socioambiental que possa afetar o modo de vida dessas comunidades. Segundo os autores, temos pelo menos os seguintes mecanismos de participação: “I) audiência pública (Resoluções n. 01/1986 e 019/1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente); II) oitiva Constitucional (CF, art. 231, § 3º) e; III) consulta prévia (Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, artigos 6º e 15, e Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, artigos 18 e 19)”.

O último elemento mencionado diz respeito à forma que a participação ocorrerá, por meio de suas próprias estruturas tradicionais e por seus organismos de representação.

Atualmente, em âmbito nacional ou internacional entende-se que o exercício do direito de participação realiza-se de forma coletiva, contemplando não somente os cidadãos ou cidadãs, mas também os grupos sociais etnicamente diferenciados, fundamentando-se em seu direito à autodeterminação. A Convenção prescreve normas sobre o direito de participação de coletividades (Povos) culturalmente diferenciadas em especial das comunidades Quilombolas. Salienta-se que esse direito, na perspectiva liberal, é de natureza individual, restrito praticamente à participação representativa por meio do voto²⁰ (ALMEIDA, A.; DOURADO, 2013, p. 28). Quanto ao direito à participação e extensão, a Corte Colombiana entendeu que

A participação de uma população tradicionalmente marginalizada do real poder de decisão, no sistema de governo educacional, é fundamental para a plena integração da sociedade e o respeito e perpetuação de sua valiosa contribuição cultural. Uma forma de garantir que a educação não seja um campo de discriminação no futuro pode ser, como a lei pretende, que representantes da população negra tenham assento nos conselhos distritais de educação, juntamente com representantes de outros grupos e setores, sociedade e Estado (COLÔMBIA, 1996, p. 11, tradução nossa).

O direito de participação presume o acesso à informação²¹ adequada possuindo ambos os direitos reconhecimento em normas nacionais e internacionais. Nesta perspectiva, diante dos avanços internacionais, “amplia-se a concepção dos direitos civis e políticos dos povos étnicos, em termos de se garantir uma maior participação e representatividade política, à luz dos ideais democráticos e de pluralidade dos Estados” (DA SILVA, 2017, p. 94). No tocante à Convenção n. 169 da OIT, o direito à participação ocupa lugar de destaque apresentando fundamento legal vinculante (DOURADO, 2013, p. 40). Quanto a palavra participação,

[...] aparece no texto da Convenção n. 169 da OIT em diversos artigos (*participação* no desenvolvimento de ação para proteger seus direitos e garantir respeito à sua integridade – art. 2º; *participação* em todos os programas e políticas que lhes afetem, em todos os níveis decisórios – art. 6ºb; *participação* e cooperação nos planos gerais de desenvolvimento econômico elaborados para as regiões onde vivem – art. 7º, 2; *participação* na utilização, administração e conservação dos recursos naturais existentes em suas terras e *participação* nos benefícios proporcionados pela exploração e indenização justa – art. 15; *participação* em atividade sindical lícita – art. 20 e, finalmente, a *participação* na formulação e implementação de programas educacionais – art. 27) e a *consulta* é tratada especificamente no artigo 6º (DOURADO, 2013, p. 41).

²⁰ A Corte IDH no caso Yatama Vs. Nicarágua entendeu quanto à participação política que “[...] pode incluir atividades amplas e diversificadas que as pessoas realizem individualmente ou organizadas, com o propósito de intervir na designação daqueles que governarão um Estado ou se encarregarão da direção dos assuntos políticos, bem como de influir na formação da política estatal através de mecanismos de participação direta” (BRASIL, 2014, p. 224).

²¹ Neste mesmo sentido, para Carrión (2012, p. 23), o direito à participação encontra-se interrelacionado com o direito de acesso à informação apropriada, ou seja, o direito à participação e o direito à informação adequada dependem um do outro.

Segundo Deluchey (2012, p. 82), a sociedade apresenta uma complexificação onde a autoridade não estaria mais centrada no Estado soberano, mas sim difundido através de diversas redes e autoridades políticas. Por este ângulo, não seria possível relacionar uma única forma representativa a um só corpo de cidadãos ou de categorias políticas e sociais. Estamos diante de uma pluralidade de sujeitos sociais os quais não poderiam ser mobilizados em um só momento ou por apenas uma instituição.

A Convenção atribui diversos sentidos para o termo “participação” sendo elas: 1. Participação como obrigação de “cooperação” com os povos indígenas e tribais (artigos 7, 20, 22, 25, 27 e 33); 2. Participação enquanto uma obrigação de “não tomar medidas contrárias” a vontade expressa livremente pelos povos indígenas (artigo 4); 3. Participação, enquanto sendo uma obrigação de buscar “o consentimento de forma livre e com pleno conhecimento da causa” dos povos indígenas e tribais (artigo 16); 4. O direito de os povos serem consultados através de suas instituições representativas (artigo 6) (OIT, 2009, p. 61).

Paulo Thadeu Gomes da Silva (2015a, p. 296) especifica que o direito de participação pode vir a correr através do direito de participação política²², de consulta prévia e de participação geral. No mesmo sentido, Grabner (2015, p. 359) advoga que a “consulta” e o “consentimento” são espécies do processo participativo não se confundindo com a mera participação. O conceito de participação vincula-se ao direito à consulta (OIT, 2013, p. 19), possibilitando a indicação de alterações a respeito do objeto consultado a partir de suas prioridades (MOREIRA, E., 2014, p. 124). A Comissão de Especialistas da OIT entende que o direito dos povos

[...] participar efetivamente na adoção de decisões que possam afetá-los, bem como na formulação, aplicação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente. A fim de garantir uma participação efetiva, a Comissão considera que é fundamental desenvolver e fortalecer instituições com a participação dos povos indígenas. [...] Em alguns países, tem sido adotada uma abordagem transversal com a criação de áreas específicas dedicadas na maioria dos ministérios e instituições públicas. Além disso, alguns países criaram espaços permanentes de diálogo e participação (OIT, 2019, p. 665, tradução nossa).

Ao interpretar as normas sobre direitos dos povos, a Corte Colombiana estabeleceu três regras, a primeira sobre a necessidade de consultar as comunidades Originárias e Tribais.

²² Destaca-se que o direito à participação política dos povos indígenas e tribais, de acordo com a Convenção n. 169 da OIT, também deverá ser exercido a partir de seus costumes e de suas organizações políticas. No caso *Yatama Vs. Nicarágua* entendeu que “a participação de organizações diferentes aos partidos nos assuntos públicos, sustentadas nos termos mencionados no parágrafo anterior, é essencial para garantir a expressão política legítima e necessária quando se trate de grupos de cidadãos que de outra forma poderiam ficar excluídos dessa participação, e o que isso significa” (BRASIL, 2014, p. 227 – item 217).

A segunda definiu meios para assegurar a participação nas instituições públicas e por fim determinou que o Estado destine os recursos necessários para o cumprimento dessas obrigações (COLÔMBIA, 2012, p. 24). Por outro lado, a CIDH quanto ao direito à participação e à consulta reconheceu que ambas são obrigações e garantias a serem observadas pelos Estados. O órgão exige que haja um diálogo intercultural de Direitos Humanos garantindo a participação efetiva por meio da consulta culturalmente adequada e do consentimento (OEA, 2019, p. 40).

Em relação a esses povos, os Estados têm a obrigação específica de consultar e garantir sua efetiva participação nas decisões sobre qualquer medida que afete seus territórios, levando em consideração a relação especial entre os povos indígenas e tribais e a terra e os recursos naturais, conforme previsto na Convenção 169 da OIT e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2015, p. 59, tradução nossa).

Liana Amin Lima da Silva (2017, p. 115-116) alerta que a consulta consiste em um instrumento de grande importância que possibilitará alcançar os caminhos de uma sociedade regida pelo paradigma da interculturalidade e plurinacionalidade, somente com processos democráticos que contemplem as diversas formas de cidadanias. A consulta pode ser um caminho de ruptura com o sistema vigente, ou sedimentar os enunciados defendidos pelo sistema financeiro internacional. O BID define a Consulta como

[...] um processo de mão dupla. Não se trata simplesmente da condução de reuniões formais ou audiências públicas, mas sim de um processo que envolve duas ações: informar e ouvir. A consulta é o meio pelo qual um projeto engaja as pessoas e comunidades (as partes interessadas) que podem ser afetadas pelo projeto, seja positiva ou negativamente, direta ou indiretamente. É uma etapa essencial que pode determinar o êxito ou fracasso de qualquer projeto ou programa (BID, 2013, p. 7).

Segundo Eliane Moreira, a Consulta Prévia pode ser definida como o

[...] processo mediante o qual o consultante deve apresentar seu projeto ou proposta (leis, resoluções, obras de infraestrutura, medidas administrativas etc.) e estabelecer um processo de diálogo com os povos tradicionais, no sentido de ouvir, ser ouvido, esclarecer, ser esclarecido, olhar sob outro prisma e até mesmo convencer ou ser convencido, bem como compreende a necessidade de que esse diálogo ocorra de forma acessível não apenas fisicamente, mas também do ponto de vista da linguagem e equidade, propiciando que no curso do processo todos se sintam em condições de igualdade e respeitabilidade (MOREIRA, E., 2014, p. 123).

O instituto da consulta prévia possui natureza jurídica de direito fundamental, podendo ser conceituada como um “um processo mediante o qual os governos consultam seus cidadãos sobre propostas políticas ou de outra índole” (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. V, tradução nossa). Trata-se de um processo que deve ser realizado pelo governo, terá a forma jurídica de processo administrativo. Esse processo administrativo possui natureza híbrida, possuindo diversas etapas aqui propostas por nós enquanto fases/etapas básicas e meramente

exemplificativas construídas a partir da análise dos Protocolos estudados. Deve este processo garantir as formas tradicionais de existência dos grupos etnicamente diferenciados dentro de seus territórios, assim “a consulta previa adquire, a seu turno, a natureza de direito fundamental” (COLÔMBIA, 2008, p. 30, tradução nossa).

O Direito à consulta e consentimento direcionam-se a um público determinado, ou seja, os Povos Indígenas e Tribais tendo como objeto medidas legislativas e administrativas que afetem esses povos (DOURADO, 2013, p. 59). Tem como fundamento o direito à autodeterminação desses Povos em decidir suas prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, buscando, portanto, garantir que “tenham controle de escolher seus destinos, territórios e recursos naturais, sem que isto signifique ameaça à soberania e à integridade territorial do Estado nação” (OLIVEIRA, R., 2017, p. 155). Relaciona-se com a possibilidade de o desenvolvimento afetar seu modo de vida, seus territórios, cultura, economia e bem estar espiritual (RODRÍGUEZ, 2014, p. 34). No Caso Kichawa de Sarayaku vs. Equador, a Corte IDH em sua sentença, no item 159 entendeu que

[...] a estreita relação das comunidades indígenas com seu território tem, em geral, um componente essencial de identificação cultural baseado em suas próprias cosmovisões, e que, como atores sociais e políticos diferenciados em sociedades multiculturais, devem ser especialmente reconhecidos e respeitados numa sociedade democrática. O reconhecimento do direito à consulta das comunidades e povos indígenas e tribais está alicerçado, entre outros, no respeito de seus direitos à cultura própria ou identidade cultural (pars. 212 a 217 *infra*), os quais devem ser garantidos, sobretudo numa sociedade pluralista, multicultural e democrática (BRASIL, 2014, p. 462).

O fato gerador da consulta será uma decisão legislativa ou administrativa²³ com potencialidade de impactar, afetar ou interferir nos direitos e os modos de vida coletivos das comunidades. Podemos mencionar a “construção e implementação de políticas públicas e de projetos de grande escala de exploração econômica e de infraestrutura” (DA SILVA, 2019, p. 78), onde o processo de Consulta deve ocorrer antes da tomada da decisão administrativa ou da lei (DUPRAT, 2015, p. 69). Quanto ao seu fundamento jurídico a consulta deve ser tida como uma “modalidade *sui generis* de participação, diferenciando-se dos instrumentos tradicionais” (PONTES JR; OLIVEIRA, R., 2015, p. 100).

Encontra-se o direito à consulta previsto nos artigos 6º, 7º, 15º, 16º, 17º e 22º da Convenção n. 169 da OIT e a atuação do governo nos processos deve observar parâmetros

²³ No mesmo sentido, Perafán (2012, p. 13, tradução nossa) onde “o direito à consulta prévia está consagrado na Convenção 169 e refere-se a qualquer medida legislativa ou administrativa que possa afetá-los diretamente. Pode ser qualquer tipo de lei, norma, regulamento, decreto, assinatura de tratado, a própria lei de consulta, concessão, licitação, qualquer medida administrativa dada pelo Estado em qualquer matéria”.

legais mínimos (OLIVEIRA, R., 2016, p. 20). Segundo Bartolomé Clavero (2015, p. 14, tradução nossa), a previsão do processo de consulta “está presente ao longo de toda a Convenção como garantia dos direitos que contempla. Não se reduz a um artigo entre outros ou, menos ainda, a uma possibilidade entre outras. É a dobradiça de articulação do instrumento”.

Em seus artigos 1º e 6º, a Convenção n. 169 trouxe dois pressupostos do processo de Consulta devendo ser observados pelos Estados partes. O primeiro pressuposto de validade presente no artigo 1º e no artigo 6º diz respeito aos “sujeitos coletivos consultados” titulares do direito ativo de consulta e do “sujeito estatal consultante”, possuindo a obrigação de cumprir com o dever de realizar o processo de Consulta e Consentimento. O artigo 6º também determina em quais circunstâncias a consulta deve ocorrer e como, ou seja, o que denominamos de pressuposto de legitimidade. A Corte Colombiana entende que,

Embora a metodologia de análise e a solução dos casos concretos tenham variado de acordo com as exigências de cada matéria, desde o início se nota que o Tribunal tem dado o tratamento à consulta prévia a um direito fundamental de que é titular, integram-se as etnias do país e, por sua vez, as comunidades indígenas, negras, afro-colombianas, raizales, palenqueras e ciganas (COLÔMBIA, 2011, p. 71, tradução nossa).

Os sujeitos coletivos titulares do direito à consulta são os Povos Indígenas e os Povos Tribais sendo que o “critério empregado é o da autoidentificação” (OLIVEIRA, R., 2017, p. 160), ou seja, cabe a eles se autorreconhecem como tais. Segundo Liana Amin Lima da Silva (2017, p. 131), “no Brasil os sujeitos da Convenção 169 da OIT são identificados como povos e comunidades tradicionais. O Decreto n. 6.0490, de 07 de fevereiro de 2007, dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)”. No mesmo sentido, Marés (2019a, p. 166) discorre que “o termo povos tribais utilizado na Convenção 169, diferenciando de povos indígenas deve ser entendido no mesmo sentido que populações, grupos ou comunidades tradicionais não indígenas usadas pelas leis brasileiras”. Quanto ao critério da autoatribuição ou autoidentificação, Liana Amin Lima da Silva

[...] define que os próprios grupos devem ser encarregados de se autorreconhecem como tais, de acordo com sua identidade étnico-racial-cultural. Com o autorreconhecimento, enterra-se de vez a perspectiva paternalista da tutela, em que o reconhecimento dos grupos étnicos dependia exclusivamente do olhar dos Estados dependendo de laudos antropológicos e da declaração oficial (critério político) dos Estados (DA SILVA, 2017, p. 137).

Para ser considerado enquanto coletivo “Tribal”, deve possuir tradições, costumes, condições econômicas, culturais e sociais que os diferencie em sua forma de vida dos demais segmentos da nação, bem como ser protegidos por lei especial (OIT, 2009, p. 9). Segundo Marés

(2019a, p. 172), “a única forma possível de reconhecer um povo tradicional é a consciência que ele mesmo tem de si mesmo, isto é, de ser um grupo diferenciado da sociedade nacional e dos outros grupos existentes”.

O Estado será o sujeito consultante ou como denominamos “sujeito estatal consultante” o único legitimado a realizar o processo administrativo especial de consulta e consentimento, assim “a obrigação de garantir consultas adequadas recai clara e explicitamente sobre os governos e não sobre indivíduos ou empresas privadas” (OIT, 2013, p. 14, tradução nossa). Trata-se de uma obrigação exclusiva decorrente de sua capacidade jurídica indelegável (CARRIÓN, 2012, p. 27), no mesmo sentido é o entendimento consolidado na Corte Constitucional Colombiana na Sentença SU-039/97 (COLÔMBIA, 1997, p. 38). Carrión (2012, p. 27) que reforça a importância desta norma em razão do histórico das empresas exploradoras dos recursos naturais realizarem processos de consulta junto às comunidades buscando legitimar seus empreendimentos. A Corte IDH no caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador se pronunciou neste sentido:

Posto que o Estado deve garantir esses direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos indígenas possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes (BRASIL, 2014, p. 467 – Item. 167).

Para o “Guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT”, ao realizar uma correlação entre os princípios da consulta e participação, a consulta não implicaria apenas no direito de reclamar e sim o direito de propor. A consulta e a participação deverão ser observadas em todos os níveis da formulação, implementação até na avaliação das medidas ou programas (OIT, 2009, p. 60-61). Os Quilombolas possuem o direito de decidir suas prioridades sobre o processo de desenvolvimento e em consequência, exercer o controle sobre seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. O processo de Consulta e Consentimento são novos instrumentos de participação tendo como objetivo construir um diálogo intercultural. Segundo Eliane Moreira, deve ter como norte o

[...] respeito à diversidade cultural dos povos indígenas e tribais, o que significa inserir nos processos de consulta o respeito às suas organizações sociais e políticas, seu tempo, seus modos de ver e de viver, tendo em vista os seus próprios projetos de vida. Como produto da consulta prévia, pode-se ter o consentimento prévio livre e esclarecido, ou a negativa por parte dos povos tradicionais (2014, p. 117).

Pretende “como processo e diálogo contribuindo para o fortalecimento da interculturalidade” (ONU, 2015, p. 42, tradução nossa). Afastando qualquer iniciativa que venha se constituir de modos de assimilação no âmbito sociocultural, econômico e político nacional (ONU, 2015, p. 42). Para Dourado (2013, p. 39), a consulta é entendida “como uma forma de *participação*, contudo, ela não é a única, de modo que o direito à *participação* não se resume ao direito de *consulta*”. Lacerda (2015, p. 319), no que se refere ao direito de consulta e da livre participação, aquela relaciona-se ao direito dos povos a exercerem sua autodeterminação, por meio da consulta através de suas instituições representativas, no caso de haver medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Quanto ao direito de livre participação, “estabelece que seja garantida a sua livre participação em todas as instâncias decisórias nas matérias relativas às políticas e programas que lhes digam respeito (artigo 6º, I, b)” (LACERDA, 2015, p. 319). Resta compreender que o processo de consulta prévia é um direito fundamental fortalecendo o diálogo intercultural (PERAFÁN, 2012, p. 16), conceito introduzido por intelectuais andinos a fim de “reivindicar direitos epistêmicos” (DA SILVA, 2017, p. 162). Manifesta-se a consulta prévia enquanto direito fundamento a partir do Acórdão SU 039/97 da Corte Constitucional Colombiana, que entendeu “que os membros das comunidades indígenas devem poder conhecer e determinar as ações a serem seguidas em relação a um projeto, obra ou atividade que se pretenda realizar no seu território” (PERAFÁN, 2012, p. 16).

Inicialmente, a consulta entendida como um limite ao poder público, contém uma obrigação negativa ao Estado que deve abster-se de violar os Direitos Humanos dos Povos Indígenas, Quilombolas, Afrocolombianos, Afroperuanos e outros grupos étnicos reconhecidos pela Constituição ou pelos Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos (CARRIÓN, 2012, p. 25). A Consulta, enquanto instrumento jurídico, é capaz de desencadear um processo de diálogo entre o Estado e os grupos etnicamente diferenciados permitindo a incorporação nas decisões estatais das opiniões e visões desses coletivos (CARRIÓN, 2012, p. 25).

Para Rodríguez (2014, p. 34), constitui-se o direito à consulta dos povos indígenas e tribais, sendo de caráter prévio em um processo de caráter público, especial e obrigatório, intercultural e interinstitucional, “sempre que qualquer medida ou projeto público venha a ser adotado, decidido ou executado ou privados capazes de afetar diretamente seus modos e sistemas de vida, ou sua integridade étnica, cultural, espiritual, social e econômica”.

Na arena dos conflitos ecológicos distributivos, os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais permanecem invisibilizados e excluídos dos processos de decisões que lhes afetem. Quando há participação dos povos, de modo incipiente, tal participação acaba por revelar processos hegemônicos de subalternizações dos grupos

étnicos ou cooptação de lideranças, com a dominação do discurso de desenvolvimento e interesse nacional, quando melhor seria defini-lo como interesses do capital (DA SILVA, 2017, p. 277).

A consulta não é um ato isolado, sendo um “processo” não deve ser confundida com as audiências públicas, consultas públicas, oitivas ou reuniões pontuais de caráter informativo-consultivo (DA SILVA, 2019, p. 79). Figueroa (2009, p. 41) advoga no sentido de que o processo “permite o intercâmbio genuíno entre os governos e os povos potencialmente afetados e que deve durar o tempo necessário para que exista, pelo menos, a possibilidade das partes alcançarem um acordo sobre a medida proposta”. Eliane Pinto Moreira (2014, p. 124) compartilha esse entendimento concluindo que se trata de um processo composto por diversas ações que devem ser desenvolvidas em prol de sua concretização, sendo a oitiva uma dessas ações não devendo se confundir com a consulta prévia. Nesta acepção, a Corte Colombiana entende que

os diversos processos que foram objeto de revisão pelo Tribunal nesta matéria permitem-nos concluir que a consulta prévia não foi realizada ou realizada com o rigor que merece; já que nos casos sujeitos a revisão, as entidades em curso equipararam o processo de consulta a uma mera formalidade de reuniões informais sem articulação ou consideração pelos direitos que estão em jogo nesses processos. Nesse sentido, é imprescindível para este Tribunal que o processo não se limite apenas à etapa anterior à intervenção em territórios étnicos, razão pela qual são necessárias fórmulas para equilibrar os objetivos da Convenção 169 da OIT e seus desdobramento, posteriormente na matéria (COLÔMBIA, 2011, p. 75, tradução nossa).

A Consulta não pode se resumir a uma mera reunião deve oferecer meios reais, efetivos e eficazes em que os povos influenciem de fato os contratos, os empreendimentos, as políticas públicas e as leis. Enquanto processo administrativo “tem por finalidade o diálogo entre os governos e os povos” (FIGUEROA, 2009, p. 41), direcionando-se para a negociação, se afastando das decisões unilaterais por parte dos governos e dos agentes públicos. Adotamos o entendimento de ser um “processo administrativo”, pois segundo Medauar, o “processo, por seu lado, implica, além do vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual. Processo implica, sobretudo, atuação dos sujeitos sob o prisma do contraditório” (MEDAUAR, 2018, p. 160). A legitimidade do processo de consulta não se vincula a sua realização ou ao seu resultado, mas sim ao diálogo efetivo entre os governos e os povos consultados (FIGUEROA, 2009, p. 42).

Por outro lado, os órgãos de supervisão da OIT declararam claramente que uma simples reunião informativa em que os povos indígenas são ouvidos sem a possibilidade de influenciar a tomada de decisão não pode ser considerada como estando em conformidade com as disposições da Convenção. A aplicação adequada do direito de consulta implica um processo qualitativo de negociações de boa fé e diálogo, por meio do qual o acordo e o consentimento, se possível, podem ser alcançados (OIT, 2013, p. 17, tradução nossa).

No tocante ao pressuposto de legitimidade, deve ser o processo de consulta realizado mediante “procedimentos apropriados, os quais implicam que as consultas devem ocorrer em um clima de confiança mútua” (OIT, 2013, p. 16, tradução nossa). Os procedimentos apropriados decorrem da forma de organização social, cultural e cosmológica de um determinado grupo “não sendo uma mera consulta nos moldes da democracia ocidental, o processo de consulta respeitará as particularidades culturais de cada povo envolvido” (DA SILVA, 2017, p. 206). Esse processo deverá respeitar o tempo que os representantes precisam para ouvir suas bases, bem como para que os líderes políticos consultem os líderes espirituais (DA SILVA, 2017, p. 206).

Liana Amin Lima da Silva, quanto ao processo consultivo que ocorrerá pelos procedimentos apropriados, esclarece que “deve-se respeitar as formas de deliberação coletiva e de representatividade, respaldada pelas tradições e costumes de cada comunidade, o que só poderá ser indicado em cada caso concreto e pelas próprias comunidades” (2017, p. 207). As entidades representativas dentro de uma comunidade são fruto das representações sociais e da forma ancestral de cada um dos povos. Não caberá aos agentes públicos, a uma lei, empresa ou ordem judicial determinar como cada comunidade deverá realizar a consulta, ou quem poderá representar ou falar por aquele grupo. Neste sentido, a CEACR aponta que

O critério de representatividade é, portanto, um requisito essencial dos procedimentos de consulta e participação estabelecidos pela Convenção, entendida como o direito dos diferentes povos e comunidades indígenas de participarem desses mecanismos por meio das instituições representativas decorrentes de seu próprio processo. É imprescindível, para cumprir este critério, que as autoridades assegurem que sejam convocados procedimentos de consulta e participação para todas as organizações surgidas do próprio processo dos povos indígenas e que dêem lugar à expressão das diversas posições e sensibilidades. O Comitê não prejulga a representatividade ou não do CAI (OIT, 2010, p. 20, tradução nossa).

Esse processo possui as seguintes características de acordo com a convenção 169 da OIT: 1 – Deve ser feita através de instituições representativas; 2 – Deve buscar o desenvolvimento das instituições e das iniciativas dos povos, garantido nos casos pertinentes a concessão de recursos para os modelos de desenvolvimentos próprios; 3 – Deve ocorrer de boa-fé, se pautando em modos adequados às circunstâncias; 4 – Deve ocorrer através dos procedimentos adequados; 5 – Deve ter como objetivo a obtenção de um acordo ou do

consentimento; 6 – Deve haver uma avaliação contínua do funcionamento dos mecanismos de consulta²⁴ (OIT, 2009, p. 61-62). Assim, a consulta é

[...] o processo por intermédio do qual se estabelece uma matéria que será posta à apreciação dos povos tradicionais consultados, no qual estes podem efetivar o direito de participar em sua mais larga acepção (reagindo à proposta, propondo, refletindo, criticando, modificando, construindo etc.), e que deve anteceder qualquer tomada de decisão que lhes afete. No escopo da consulta prévia terão lugar a oitiva (podendo e devendo realizar-se mais de uma, reconhecendo-se de toda forma que esta não supre o necessário processo de consulta e com ela não se confunde) e consentimento prévio, como um dos resultados possíveis em consequência da consulta (MOREIRA, E., 2014, p. 125).

O Art. 13.1 da Convenção determina que os governos, ao aplicarem as regras estabelecidas por ela, devem respeitar o modo de vida cultural e os valores espirituais dos povos, de maneira específica as formas de organização sociais coletivas. A partir de então, podemos estabelecer como princípios para a realização do processo de consulta prévia, os seguintes: 1) diálogo, 2) flexibilidade, 3) boa-fé, 4) transparência, 5) liberdade, 6) representatividade, 7) força vinculante, 8) responsabilidade pública e 9) participação (MOREIRA, E., 2014, p. 119). O processo de consulta consiste no instrumento de garantia da autodeterminação, informação e participação, tendo como princípios vetores a

[...] utilização de procedimentos adequados, reconhecimento das instituições representativas destes povos; participação livre; criação de condições para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos; guiadas pela boa-fé; de maneira adequada às circunstâncias, buscando sempre (os governos) o acordo ou o consentimento, o que significa o descarte de qualquer tentativa de imposição (MOREIRA, E., 2014, p. 119).

Estabelecidos os pressupostos, buscaremos agora traçar alguns parâmetros sobre a definição, conceituação e utilização dos elementos que compõem o instituto da consulta e consentimento. Indicamos uma proposta de rito meramente exemplificativa das fases que comporiam o processo administrativo especial de CCPLI. Utilizaremos a classificação exemplificativa, não sendo um rol taxativo, apresentada por Liana Amin Lima da Silva (2019, p. 83-84) para quem o processo da consulta seria integrado por seis fases, que internamente possuíra diversas etapas, sendo elas: 1. Pré-consulta ou plano de consulta; 2. Informativa de abertura; 3. Realização do Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIA) e do Estudo de

²⁴ No mesmo sentido, corroborando com esse entendimento, Schilling-Vacaflor e Flemmer (2013, p. 6) denominam tais características com elementos básicos a serem observados no processo de consulta ampliando-as também: “A) marcada pelo respeito e confiança, sem coerção, intimidação ou manipulação; B) execução com anterioridade a implementação da medida planejada; C) participação de pessoas e instituições representativas dos afetados; D) Incorporação de normas e procedimentos próprios (ou seja, usos e costumes) dos grupos consultados; E) Informação Completa e Verídica; F) Pertinência cultural e social; G) Objetivo: Alcançar um acordo ou consentimento”.

Componente Quilombola (ECQ); 4. Internalização e socialização; 5. Deliberativa/Protocolização; 6. Seguimento. Da Silva define cada uma dessas Etapas/Fases exemplificativas:

1. **Etapa de pré-consulta ou plano de consulta:** Na pré-consulta é apresentada para o(s) povo(s) e comunidade(s) a intenção de se iniciar o processo consultivo, a fim de estabelecer de forma conjunta o calendário, a metodologia e a logística, respeitando os modos de organização e a jurisdição próprios das comunidades, suas tradições, calendários ecológicos e culturais e tempos necessários, levando em conta as dificuldades de comunicação e distâncias entre as comunidades. Deverão ser decididos pelas comunidades os locais onde se realizarão as etapas do processo de consulta prévia. Fica estabelecido o respeito à diversidade e à autonomia linguística das comunidades, com a realização do processo bilíngue ou plurilíngue — com tradutores, quando necessário (DA SILVA, 2019, p. 83).
2. **Etapa informativa de abertura:** Fase informativa de apresentação do projeto, medida legislativa ou administrativa, sua natureza e atores envolvidos; socialização entre as comunidades (DA SILVA, 2019, p. 83).
3. **Realização do Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIA) e do Estudo de Componente Quilombola (ECQ):** Quando tratar-se de projeto de intervenção no território, a realização do EIA deverá levar em conta o enfoque socioambiental e o **diálogo** intercultural, com identificação dos impactos, riscos, danos, afetações e possíveis benefícios a serem repartidos de forma justa e equitativa (DA SILVA, 2019, p. 84).
4. **Etapa de internalização e socialização:** O Estado deverá viabilizar a logística e o custeio das reuniões internas e dos encontros das comunidades afetadas, sem intervenção. A quantidade de encontros, reuniões ou assembleias e os calendários para que ocorram deverá ser decidido pelas próprias comunidades, respeitando-se as distâncias, o calendário cultural-tradicional e o calendário da natureza, para não prejudicar as atividades tradicionais e de subsistência das comunidades (DA SILVA, 2019, p. 84).
5. **Etapa deliberativa/Protocolização:** Protocolização do acordo (instrumento bilateral entre Estado e povos), em caso de consentimento; ou protocolização do veto, em caso de não se chegar a um acordo e de não obtenção do consentimento dos povos e comunidades afetadas, estando fundamentado pela ameaça à vida e integridade física e cultural dos povos. Em caso de veto dos povos e comunidades, o Estado poderá apresentar medidas ou projetos alternativos para iniciar um novo processo de consulta, se for o caso (DA SILVA, 2019, p. 84).
6. **Etapa de seguimento:** Caso a medida ou projeto tenha sido aceito, deve-se acompanhar se as condicionantes ou medidas de prevenção e mitigação de danos serão cumpridas, assim como se houve o cumprimento de acordos, a implementação de medidas de reparações e a repartição de benefícios, quando for o caso; deve-se acompanhar, também, a implementação e a execução da medida ou projeto, que deverão ser suspensos em caso de descumprimento dos termos acordados (DA SILVA, 2019, p. 85).

Quanto ao elemento prévio, Baldi e Ribeiro (2015, p. 244) advogam que ele indica a necessidade de o processo de consulta ocorrer no começo das atividades. Portanto, quanto ao *“momento, é evidente que a consulta deve ser prévia à autorização da medida”* (PONTES JR; OLIVEIRA, R., 2015, p. 104), ainda sim a informação não se esgota ao momento prévio (FAJARDO, 2009, p. 14). Na esteira deste entendimento, diversos organismos internacionais vêm afirmando que a consulta deve acontecer *“antes de tomar la medida o realizar el proyecto*

que sea susceptible de afectar a las comunidades” (GARAVITO et al., 2010, p. 75). No caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, entendeu a Corte IDH,

No que se refere ao momento em que se deve efetuar a consulta, o artigo 15.2 da Convenção nº 169 da OIT dispõe que “os governos deverão estabelecer, ou manter, procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de determinar-se se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de empreender-se, ou autorizar-se, qualquer programa de prospecção, ou exploração, dos recursos existentes nas suas terras”. Sobre o assunto, este Tribunal observou que se deve consultar, em conformidade com as próprias tradições do povo indígena, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se fosse o caso, pois o aviso antecipado permite um tempo adequado para a discussão interna nas comunidades, e para oferecer uma adequada resposta ao Estado (BRASIL, 2014, p. 471 – Item. 180).

Para o termo livre, Liana Amin Lima da Silva (2017, p. 201) indica um “processo consultivo livre de interferências externas, no sentido de gerar coerção, intimidação ou manipulação sobre os procedimentos, dados e informações sobre impactos socioambientais”. Esse elemento possibilita que sem “interferências estranhas podem, por convocação de seus membros ou representantes, avaliar conscientemente as vantagens e desvantagens do projeto” (RODRIGUÉZ, 2014, p. 36, tradução nossa). A liberdade aqui defendida não é aquela forjada nas lutas burguesas da modernidade iluminista fundamento dos direitos subjetivos e individuais servindo ao desenvolvimento de práticas capitalistas e extrativistas (MASCARO, 2018, p. 146). Outrossim, quanto ao termo informado, o Departamento de Normas da Organização Internacional do Trabalho discorre que o processo de consulta deverá contemplar ao menos um dos aspectos mencionados²⁵ (OIT, 2009, p. 63). Para melhor elucidar estes aspectos apresentamos o quadro abaixo:

Quadro 1 – Aspectos e significado do elemento “Informado”

Aspecto do elemento “Informado”	Significado oficial do elemento “Informado” a partir das orientações do Guia da OIT.
a) Natureza do Projeto	Quanto a natureza, entende que deverá esclarecer, informar qual a natureza do projeto, seu tamanho, qual o ritmo de implementação, a possibilidade ou não de ser reversível, ou ainda o alcance do projeto ou da atividade proposta.
b) Razões do Projeto	Neste sentido, deve-se estabelecer qual a razão, ou razões, do objeto do projeto da atividade.
c) Duração do Projeto	Significa dizer que deverá esclarecer a duração do projeto ou da atividade.
d) Localização de Áreas	Somente cumprirá o requisito da “informação”, se houver a apresentação da localização das áreas que serão afetadas.

²⁵ No mesmo sentido, Baldi e Ribeiro (2015, p. 244) colocam que o direito à “informação deve abarcar pelo menos situações como: a) natureza, tamanho, a duração, a reversibilidade e o alcance de qualquer projeto ou atividade proposta; b) A razão ou o propósito ou propósitos do projeto e/ou atividade; c) A localidade de áreas que serão afetadas; d) Uma avaliação preliminar do impacto econômico, social, cultural e ambiental, incluindo riscos potenciais e distribuição justa e equitativa dos benefícios em um contexto que respeite o princípio da precaução; e) clareza quanto àqueles que possam estar envolvidos na implementação de projeto”.

e) Avaliação Preliminar	Deverá ser apresentada, uma avaliação preliminar dos impactos prováveis, sejam eles de ordem econômica, social, cultural ou ambiental. Deverá nessa avaliação, considerar os possíveis riscos, e uma distribuição dos benefícios de forma justa e equitativa, devendo respeitar o princípio da precaução.
f) Sujeitos de intervenção	Será necessário identificar, aqueles que serão as pessoas, os agentes que provavelmente irão intervir na execução do projeto proposto, incluindo os povos indígenas, os povos tribais, as pessoas do setor privado, as instituições de investigação, os agentes governamentais e as demais pessoas.
g) Entraves do Projeto	Deverá apresentar todos os possíveis entraves, dificuldades, problemas, aspectos negativos, que o projeto pode vir a sofrer, e suas consequências.

Fonte: Produção do Autor adaptada a partir do Guia (OIT, 2009, p. 63).

O processo de consulta e consentimento estará em conformidade com o princípio da Boa-Fé quando respeitar “os direitos, os interesses, os valores, as necessidades, as dificuldades da parte consultada. Deve adaptar-se às especificidades de cada grupo e as circunstâncias de cada caso” (GRABNER, 2015, p. 362). Garavito et.al (2010, p. 71) entende se tratar de um princípio de conteúdo abstrato, contudo Clavero nos diz que “[...] o objetivo é a consulta, somente entendida como consulta se existir boa fé” (2011, p. 35, tradução nossa). Devendo, por este princípio, os Estados demonstrarem no mínimo sua vontade de consultarem os povos potencialmente afetados anteriormente a tomada de decisões (FIGUEROA, 2009, p. 43).

Quando são solicitados a fazer aquelas coisas que direta ou indiretamente estão colocando o indígena em uma posição de inferioridade ou assédio no momento de evacuar uma consulta. "Sim, posso dizer sim ou não, mas se digo eles não me dizem, não porque seja um veto." Então, o que tenho a dizer, sim. Não, tenho que ter a informação, tenho que negociar, temos que estudar detalhadamente, com cuidado, o que isso me está sendo proposto para ver em que termos o acordo pode ser dado. “Não, não, venho aqui com um projeto econômico, falta a obrigatoriedade de consulta para fazer essa concessão econômica de acesso à exploração e aproveitamento de recursos em territórios indígenas”. Não, não, não é uma consulta de boa fé, com o objetivo de chegar a um acordo. Isso é um ultimato. Não, não, e também não apenas um ultimato, e mais, acrescento que não pode me vetar (CLAVERO, 2011, p. 38-39, tradução nossa).

Para Eliane Pinto Moreira, é necessário estabelecermos a definição e diferenciação entre a consulta prévia e o consentimento prévio, neste sentido defende que “a consulta prévia enquanto processo e o consentimento como um dos possíveis resultados desta” (2014, p. 116). Por outro lado, a professora Gloria Amparo Rodríguez elucida que a decisão da comunidade, após o processo de consulta prévia, é vinculante (2011, p. 70). O Estado não tem somente o dever de consultar as comunidades, mas também o de obter o consentimento livre, informado

e prévio de acordo com os costumes e as tradições de cada uma das comunidades (RODRÍGUEZ, 2011, p. 70).

Leonardo González Perafán (2012, p. 12) advoga no sentido de que a consulta prévia deverá ser encaminhada para que se outorgue o consentimento prévio, livre e informado, desde que o objetivo do Estado seja o de respeitar o que estabeleceu a Convenção n. 169 da OIT. O debate sobre o resultado da consulta constitui-se um dos pontos centrais. Qual seja, a consulta deve ao final resultar um consentimento, acordo ou “a negativa dos povos tradicionais, que após suficiente esclarecimento decidem por não consentir com o projeto, proposta ou atividades que estiverem sob sua apreciação” (MOREIRA, E., 2014, p. 124), devendo a ausência deste consentimento ser considerada um veto ao ato administrativo e a lei.

Quanto à possibilidade do veto, leciona a Corte Colombiana na Sentença T129/2011 que

A resposta à primeira questão de acordo com o atual desenvolvimento normativo e jurisprudencial não é fácil, pois se depara com um problema de dois extremos difíceis: já que de um lado está a consulta prévia de veto (que estaria dentro dos termos da Convenção, mas que gera resistências de todo tipo) e a mera consulta prévia de informações (que não estariam em conformidade com a Convenção e que frequentemente se usa para parecer estar em conformidade com o referido instrumento). De acordo com o exposto, para o Tribunal o critério que permite conciliar estes extremos depende do grau de envolvimento da comunidade, eventos específicos em que a consulta e o consentimento podem ainda determinar a medida menos prejudicial, como medida de protecção das comunidades (COLÔMBIA, 2011, p. 75, tradução nossa).

A Corte Constitucional entendeu que o Estado colombiano não pode adotar um modelo único de consulta aplicável indistintamente a todos os povos sujeitos ativos da Convenção n. 169. Deve a consulta garantir os usos e costumes dos Povos Indígenas e Tribais, respeitando seus métodos processos de tomada de decisões (ONU, 2015, p. 35). Reforçando esse entendimento o Comité de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²⁶ recomendou que a Colômbia observasse o disposto na Convenção para obtenção do consentimento antes da realização de projetos de exploração de recursos minerários (GARAVITO; SALINAS, 2010, p. 15).

Embora a metodologia de análise e de solução de casos específicos tenha variado de acordo com as exigências de cada matéria, desde o início se nota que o Tribunal tratou da consulta prévia como um direito fundamental de que são titulares. Integram-se as etnias do país e, por sua vez, as comunidades indígenas, negras, afro-colombianas, raizales, palenqueras e ciganas. Como se depreende da jurisprudência pertinente, o Tribunal, salvo por razões de urgência ou tendo em vista a circunstância de encontrar elementos de julgamento que permitam elucidar que a consulta prévia foi realizada, ordenou principalmente a suspensão de projetos ou obras que tenham potencial de

²⁶ O referido Comitê está vinculado ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

afetar ou tenham afetado territórios de comunidades étnicas até que seja garantido o direito à consulta prévia. Da mesma forma, a busca pelo consentimento livre, prévio e informado foi recentemente solicitada (COLÔMBIA, 2011, p. 75, tradução nossa).

Outrossim quanto ao consentimento dos Povos Indígenas e Afrocolômbianos, a Corte Colombiana considerou que “esse consentimento deve ser concedido pelas comunidades para projetos que possam ter um impacto ostensivo” (INDEPAZ, 2012, p. 7, tradução nossa). Destaca-se que a Corte Colombiana vem estabelecendo “standard” através de seus julgamentos, tomando como referência categorias e conceitos embasados pelos atos cometidos pelos agentes do Estado. Ao analisarem os atos administrativos e os discursos oficiais estabelecem os parâmetros necessários para garantirem e efetivarem princípios, elementos e pressupostos previstos na Convenção e nas normas internacionais (PERAFÁN, 2012, p. 16).

1.2 A Convenção 169 da OIT: Dilemas e desafios da CCPLI no Brasil

Explica Mazzuoli que a teoria da “*pacta sunt servanda*” apresenta-se enquanto uma das correntes que fundamentam a aceitação do Direito Internacional Público pelos Estados soberanos. O Direito Internacional se sedimenta “em princípios jurídicos alcançados a um patamar *superior* ao da vontade dos Estados, mas sem que se deixe totalmente de lado a *vontade* desses mesmos Estados” (MAZZUOLI, 2015, p. 123). Logo, a manifestação da vontade dos Estados é levada em consideração no momento da ratificação em que consentem com o tratado internacional, por consequência presume-se que o cumprimento da norma jurídica internacional ocorrerá de boa-fé (MAZZUOLI, 2015, p. 123).

Na introdução do documento “Processo de regulamentação dos procedimentos de consulta prévia no Brasil Convenção 169 da OIT”, reconheceu-se que a Convenção n. 169 da OIT “compõe um conjunto de normas e instrumentos internacionais de defesa dos direitos dos povos indígenas e tribais” (BRASIL, 2013, p. 2). Esta publicação refere-se a documentos internacionais que compõem o “corpus normativo internacional do direito à consulta” ou de “bloco de instrumentos normativos internacionais” como a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Direito Interamericano.

A Convenção ao ser incorporada à legislação brasileira, em 2003, passou a integrar os “princípios e garantias já previstos na Constituição Federal de 1988” (BRASIL, 2013, p. 2). No ano de 2008, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ofereceu denúncia à OIT pela “inexistência de um mecanismo para efetividade da consulta prévia, livre e informada” no Brasil. Na busca da efetivação deste direito, inúmeras foram as ações judiciais movidas pelos

órgãos de defesa de direitos humanos, bem como instituições da sociedade civil buscando efetivar o direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado dos Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas e Tradicionais (MOREIRA, E., 2014, p. 114).

Quanto aos sujeitos da Convenção, o Brasil através de seu governo reconhece como sujeitos “os povos indígenas e comunidades quilombolas, conforme pode se verificar nos relatórios apresentados pelo Estado brasileiro à OIT” (BRASIL, 2013, p. 2). O governo entende ser a “Consulta Prévia” um instrumento capaz de assegurar os direitos previstos pela Convenção aos Povos Indígenas e Tribais, isto posto que “oportuniza a esses segmentos sociais a manifestação democrática nos casos previstos, de forma estruturada e legítima [...]” (BRASIL, 2013, p. 2). Entretanto, afirma ser necessário a regulamentação da consulta para que sua implementação ocorra de forma harmonizada no âmbito governamental.

Defende Liana Amin Lima da Silva (2017, p. 156) que a “Convenção n. 169 é autoaplicável e que um vazio normativo em termos procedimentais, não pode vir a ser o empecilho para a garantia da concretização em termos procedimentais”. O governo brasileiro justifica ser indispensável a regulamentação para a efetivação da consulta. O art. 6º, 1º, “a” prevê que os governos devem “consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas” (OIT, 2011, p. 19), neste diapasão cabe às próprias comunidades e aos povos interessados disciplinar como a consulta deve ocorrer²⁷.

Atualmente, o Estado brasileiro encontra-se em mora com a efetivação do direito à consulta, a maioria das obras e empreendimento realizados no Brasil afetam territórios habitados por povos e comunidades tradicionais, não sendo as consultas realizadas. Por outro lado, o governo brasileiro alega em alguns casos cumprir com o processo de consulta, contudo viola os elementos prévio, informado e livre, além do princípio da boa-fé (DUPRAT, 2015, p. 70).

1.2.1 O Direito à CCPLI e as Comunidades Quilombolas no Brasil

Os sujeitos da Convenção no Brasil são identificados como sendo os Povos Indígenas e os Povos Tradicionais. Os Povos Tradicionais abarcam as comunidades

²⁷ Quanto à autoaplicabilidade da Convenção, a Advocacia Geral da União em parecer emitido por solicitação da Fundação Cultural Palmares entende que “a omissão normativa da regulamentação procedimental da consulta de que trata a Convenção OIT 169 não se constitui razão para que o DNPM adote decisão administrativa sem considerar consulta às comunidades quilombolas ou o que apreendido da realização da mesma, sob pena de descumprimento do que exigido nos termos das normas em comento da Convenção OIT 169 (arts .6º, 1 e 2, e art.15, 2)” (AGU, 2015, p. 25).

Quilombolas e os diversos povos e comunidades “grupos com identidade étnica e cultural e diferenciada, modo de vida tradicional e territorialidade própria” (DA SILVA, 2019, p. 57). O presente trabalho refere-se às comunidades Quilombolas, por consequência adotaremos exclusivamente a categoria e terminologia comunidades Quilombolas ou povos Quilombolas.

Os discursos refletem elementos pautados nas relações raciais historicamente vivencias no Brasil implicando em relações de poder²⁸, mais especificamente como um elemento do conflito socioambiental Quilombola. A luta ancestral dos povos Quilombolas e Tradicionais devem servir como motivo de inspiração, auxiliando o aprendizado dos conceitos morais de dever, responsabilidade e obrigação das comunidades. Neste sentido, possibilita aos atuais moradores desenvolver estratégias de resistência ao tempo presente para garantir a esperança do tempo futuro (MBEMBE, 2018, p. 167).

Para Foucault (1996, p. 8), a produção do discurso “é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por um certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade”. Nesse processo, existem campos de exclusão, o mais comum a interdição, onde “não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa” (FOUCAULT, 1996, p. 9). Existem três tipos de interdições “tabu do objeto, ritual da circunstância, direito privilegiado ou exclusivo do sujeito que fala” (FOUCAULT, 1996, p. 9), os quais compõem nossa análise.

O conceito de Raça e Etnia estarão presentes em todo o trabalho, indo e voltando, em um movimento cíclico e ancestral, onde o vocábulo se apresenta de três formas: “raça como classificação, raça como significante e Raça como sinônimo” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 56). Enquanto significante, a raça pronuncia-se como elemento de um discurso que pode orientar os processos interpretativos da Convenção n. 169. Segundo Fiorin (1998, p. 12), quanto à fala e ao discurso, esclarece que “o sistema, por sua vez, goza de certa autonomia em relação às formações sociais”, alterando os sentidos e significados dos discursos internamente, ou seja, na sua estrutura social. A Raça pode ser considerada no campo das interdições, o que é ela então?

²⁸ Nilma Bentes questiona se a abolição teria sido falsa, porque teria se apresentado de forma incompleta, o que sua entrevistada responde que “É isso. E foi incompleta porque existia o racismo, posto que se não houvesse, teriam se empenhado em propiciar condições pura para vivermos autonomamente e de competir com os imigrantes. Segundo o professor Hasenbalg, à exceção dos italianos que vieram do Norte da Itália (até 1895), os demais imigrantes não tinham habilidades especiais, eram semelhantes aos negros. O problema é que para a classe dominante, o “progresso” exigia o branqueamento” (1993, p. 46).

Vista em profundidade, a raça é ademais um complexo perverso, gerador de temores e tormentos, de perturbações do pensamento e do terror, mas sobretudo de infinitos sofrimentos e, eventualmente, de catástrofes. Em sua dimensão fantasmagórica, é uma figura da neurose fóbica, obsessiva e, por vezes, histérica. De resto, consiste naquilo que se consola odiando, manejando o terror, praticando o alterocídio, isto é, constituindo o outro não como *semelhante a si mesmo*, mas como objeto propriamente ameaçador, do qual caberia simplesmente destruir, na impossibilidade de assegurar o seu controle total (MBEMBE, 2018, p. 167).

No mesmo sentido, o professor Sílvio Luiz de Almeida leciona que

Raça não é um termo fixo, estático. Seu sentido está inevitavelmente atrelado às circunstâncias históricas em que é utilizado. Por trás da *raça* sempre há contingência, conflito, poder e decisão, de tal sorte que se trata de um conceito *relacional e histórico*. Assim, a história da raça ou das raças e a história da constituição política e econômica das sociedades contemporâneas (ALMEIDA, S., 2019, p. 18).

Pensar a Raça em conjunto com a Autodeterminação dos Povos, enquanto categorias centrais no debate sobre a eficácia jurídica dos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombola, enquanto expressão da Teoria do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, se faz necessário para entender a consulta como direito fundamental a qual se afasta da concepção liberal de cidadania ou de participação política. Os Protocolos carregam o anseio de uma cidadania plural, uma cidadania que não corresponde a cidadania comum/liberal. Quanto a essa cidadania diferenciada, que, no caso das comunidades Quilombolas adotaremos o termo “cidadania racial” (MOREIRA, A., 2017), nos ensina Gersen Luciano no caso dos Povos Indígenas:

E não se trata de cidadania comum, única e genérica, mas daquela que se baseia em direitos específicos, resultando em uma cidadania diferenciada, ou melhor, plural. Aqui os povos indígenas ganharam o direito de continuar perpetuando seus modos próprios de vida, suas culturas, suas civilizações, seus valores, garantindo igualmente o direito de acesso a outras culturas, às tecnologias e aos valores do mundo como um todo (LUCIANO, G., 2006, p. 36).

Neste sentido, pretendem os Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas e Tradicionais um tratamento jurídico diferenciado que se manifesta por direitos específicos e cidadania plural (LUCIANO, G., 2006, p. 36). O direito à participação por meio da Consulta e Consentimento, e das demais formas previstas pela Convenção n. 169 da OIT se utilizando dos Protocolos como o meio apropriado de regulamentação dos processos de consulta, pretende enfatizar a “relação entre identidade e igualdade, relação intermediada pela noção de cidadania em função do caráter relacional da subjetividade pessoal e jurídica dos indivíduos” (MOREIRA, A., 2017, p. 1056). A noção de cidadania ao longo da história excluiu os povos Negros, excluindo também as Comunidades Quilombolas, em razão do conceito historicamente construído a respeito dos Quilombos.

Na época colonial, os Quilombos “eram sinônimos de transgressão à ordem escravista” (GOMES, F., 2017, p. 16). De acordo com Décio Freitas (1991, p. 32), “o termo quilombo denominava tanto o território denominado por um potentado como a povoação que habitava”. Vicente Salles (2003, p. 222) descreve o enunciado “Quilombo” como sendo “povoação de escravos negros foragidos; coletivo de *mucambo*, que é a habitação propriamente dita. Os termos se confundem, como se fossem sinônimos, na documentação histórica do Pará e quase são usados indiferentemente”. Atualmente, representam uma ameaça ao modelo econômico extrativista e desenvolvimentista de exploração aos territórios tradicionalmente ocupados.

O conceito de Quilombo no Brasil colônia, construído a partir do Conselho Ultramarino de 1740, comporta cinco elementos básicos. O primeiro fundamentado na ideia de fuga de escravos. O segundo relacionado à quantidade mínima de escravos que deveriam fugir. O terceiro dizia respeito ao isolamento geográfico, locais de difícil acesso, próximo de um mundo natural e selvagem o oposto à “civilização”. O quarto se associa à ideia de “rancho”, moradia habitual consolidada ou não, com ênfase nas benfeitorias existentes. O último, vinculava-se com a expressão “nem se achem pilões nele”, referindo-se ao instrumento capaz de modificar o alimento simbolizando a capacidade de produção (ALMEIDA, A., 2002, p. 48).

O pensamento de que os Quilombos estariam isolados em um mundo natural e selvagem, se colocando como o oposto a uma ideia de civilização nos apresenta uma corrente empirista de interpretação. Trata-se de um ponto de vista com grandes pretensões sociológicas, onde a ideia de isolados negros rurais apresenta-se como a principal representação dos Quilombos, relegando-os a uma categoria fora do ambiente do trabalho. Esses elementos integram o pensamento dos operadores do direito no que tange à definição de Quilombo e como essa definição irá reverberar na aplicação das normas e na sua interpretação (ALMEIDA, A., 2002, p. 48-49).

Décio Freitas (1991, 39-42) organizou uma tipologia dos Quilombos brasileiros tomando como base a estrutura econômica e social das comunidades, como Quilombos agrícolas, Quilombos mineradores, Quilombos extrativistas, Quilombos mercantis, Quilombos pastoris, Quilombos predatórios, Quilombos de serviços. Quase todos os Quilombos articulavam-se na economia escravista apoiando-se em “múltiplas estruturas socioeconômicas, pois fatores geográficos, demográficos e culturais interferiram na montagem dela” (GOMES, F., 2017, p. 19). O historiador Flávio Santos Gomes (2017, p. 20) imputa a proliferação dos Quilombos em razão de sua capacidade de articulação com as lógicas econômicas presente nas regiões em que se localizavam. Nesta perspectiva,

A face camponesa quilombola se ampliava e se articulava diferentemente em regiões, contextos e períodos diversos. Embora sejam esparsas as fontes detalhadas sobre a vida interna nos quilombos, certos indícios apontam para excedentes econômicos que os favoreceriam em trocas mercantis. Além disso, a prática dos saques a fazendas e povoados funcionava como complemento (GOMES, F., 2017, p. 23).

O racismo e as práticas coloniais não deixaram de existir depois da abolição formal. Depois de formalmente livre era comum a “imposição da condição de agregado ao negro. Mesmo livres, os negros eram mantidos dependentes das terras do senhor, pagando pela permanência com seu trabalho, o que se constituía como uma forma disfarçada de escravidão, já que o retorno devido pelos serviços prestados estava atrelado ao uso da terra” (MARQUES; MALCHER, 2009, p. 23). A terra, território, cosmologias e ancestralidades conviveram com a perversidade da violência marcada em seus corpos e memórias.

Pois bem, para iniciar essa temática necessitamos ter em mente a relação umbilical entre modernidade – colonialidade e a formação capitalista nos países subalternos. Essa relação constituinte do sistema capitalista atual, tem como premissa, portanto o reconhecimento de quem assim como a luta de classes o racismo também é um eixo estrutural da nossa ordem social. O Racismo, portanto, marcou historicamente os povos latino-americanos e africanos, pois significou o genocídio de organizações alternativas ao vigente na atualidade e, principalmente, direta e indiretamente o extermínio de milhões de seres humanos (BRAVO, 2015, p. 182).

Quilombos “não se constituíram de uma única maneira” (MARQUES; MALCHER, 2009, p. 25), suas identidades foram construídas por meio de legados étnicos estipulados “por sua origem e formação, mantêm uma atuação orientada por seus valores básicos, além de marcarem seus limites de pertença ao grupo” (O’DWYER, 2002, p. 255). Amador de Deus, em relação ao termo etnia, o define como “grupo com algum grau de coerência e solidariedade, composto por pessoas que, ao menos de forma latente, são conscientes de terem origens e interesses comuns” (2019, p. 60-61). Kabengele Munanga (2004, n.p) questiona a utilização do conceito de etnia com um lexical mais cômodo, sem nada alterar.

Essa substituição não muda nada à realidade do racismo, pois não destruiu a relação hierarquizada entre culturas diferentes que é um dos componentes do racismo. Ou seja, o racismo hoje praticado nas sociedades contemporâneas não precisa mais do conceito de raça ou da variante biológica, ele se reformula com base nos conceitos de etnia, diferença cultural ou identidade cultural, mas as vítimas de hoje são as mesmas de ontem e as raças de ontem são as etnias de hoje. O que mudou na realidade são os termos ou conceitos, mas o esquema ideológico que subentende a dominação e a exclusão ficou intato. É por isso que os conceitos de etnia, de identidade étnica ou cultural são de uso agradável para todos: racistas e anti-racistas. Constituem uma bandeira carregada para todos, embora cada um a manipule e a direcione de acordo com seus interesses (MUNANGA, 2004, n.p).

Um elemento importante é a identidade Quilombola. Nos encontramos à frente de identidades sociais as quais a teoria antropológica denomina de “teoria das etnicidades”, uma

construção coletiva da identidade que leva em conta a oralidade a partir da escuta dos mais antigos, a fim de se estabelecer os marcos e limites que confirmem a extensão do território (TRECCANI, 2006, p. 14). No mesmo sentido, Castells, ao discorrer sobre a identidade, a conceitua como sendo um “processo de construção de significado com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o (os) qual (ais) prevalece(m) sobre outras fontes de significado” (2018, p. 54).

Nessa lógica, “essa qualquer coisa nova seria a emergência da pertença étnica como categoria pertinente para a ação social e a crescente tendência de fazer derivar dela lealdades e direitos coletivos” (POUTIGNAT; STREIFF-FENART. 2011, p. 24). Os grupos sociais possuem características étnicas, buscando serem reconhecidos e terem seus direitos assegurados a partir dessas características. A etnicidade integra um fenômeno universalmente contemporâneo característico da época moderna, produto do desenvolvimento econômico, da expansão industrial capitalista e da composição dos Estados-nações (POUTIGNAT; STREIFF-FENART, 2011, p. 27). A CIDH vem se pronunciando no sentido de que

Diversas comunidades afrodescendentes mantêm uma relação especial e coletiva com o território em que habitam, o que implica algum tipo de sistema de tenência costumeira, além de apresentarem suas próprias formas de organização, meios de subsistência, linguagem, entre outros elementos, que explicam o exercício habitual de sua autodeterminação. Junto a isso, há um elemento subjetivo, relativo à consciência da respectiva comunidade sobre sua identidade diferenciada, ou seja, uma consciência de identidade de grupo que faz com que seus membros se assumam como membros de uma comunidade. Assim, o segundo desses critérios fundamentais é a autoidentificação que deve ser examinada ao lado dos elementos associados aos seus modos de vida, cultura e visão de mundo tradicionais, distintos daqueles de outros setores da população (OEA, 2016, p. 21-22, tradução nossa).

Destarte, a existência de um grupo social ou de um indivíduo ou coletivo não se constitui como um dado isolado desconectado do resto da realidade (MASCARO, 2018, p. 384). O fator racial não será o único critério utilizado para identificar uma comunidade etnicamente diferenciada, levando-se em conta outros fatores sociais e culturais. O reconhecimento de uma comunidade ou indivíduo não caberá às autoridades administrativas ou judiciais dos Estados. Essa identificação cabe à cada uma das comunidades étnicas, que devem determinar se são comunidades etnicamente diversas, se um determinado indivíduo faz parte dela ou se a ela pertence (ONU, 2015, p. 19).

No âmbito do reconhecimento do direito de propriedade que antecedeu a Constituição Cidadã de 1988, as Comunidades Remanescentes de Quilombo, buscaram identificar as categorias por elas praticadas, qual seja, as “modalidades de uso comum da terra”. Leciona Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008, p. 133) que tal categoria designa situações

em que o controle dos recursos básicos não estava subjugado à vontade livre e individual de um pequeno e determinado grupo de produtores rurais. Por outro lado, o controle do uso e das relações com a terra se subordinava a imperativos consensuais, por meio de normas sociais estabelecidas entre grupos familiares compondo uma unidade social. Essa organização não interessa à ótica do mercado e individualismo jurídico.

A “aldeia” é a única candidata séria à propriedade coletiva da terra. O problema é que ela não goza de nenhum dos direitos que constituem o direito de propriedade: nem direito de uso, nem direito de *fructus*, nem direito de dispor ou alienar. O chefe da aldeia divide as terras não ocupadas entre os chefes da família, mas isso não é suficiente para tornar a aldeia proprietária dessas terras. De fato, essas terras não ocupadas, as únicas efetivamente geridas pela comuna, não são da ordem da propriedade coletiva, mas da “não propriedade”: elas não são bens e não são passíveis de apropriação; neste sentido, são *res nullius* (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 262).

Eram tais comunidades consideradas como primitivas, sistemas obsoletos e anteriormente a Constituição de 1988²⁹, inexistia qualquer interesse por parte dos agentes do Estado reconhecerem aquela forma de utilização comum. Foram vistos como “recriação intelectual de etnógrafos, que incorreram na reedição de antigos mitos ou, quem sabe, numa idealização dos políticos de ação localizada empenhados no reavivamento de utopias” (ALMEIDA, A., 2008, p. 135). Com o advento da Carta Cidadã alguns desses grupos passaram a se identificar como “Comunidades Remanescentes de Quilombos”, bem como a reivindicar seus territórios tradicionalmente ocupados.

O importante nesta definição é que há uma superação da perspectiva colonial que reduzia a existência das comunidades quilombolas ao passado escravocrata. O termo quilombo, no período colonial e imperial, era identificado como categoria criminal de escravos fugidos, identificados como sujeitos marginalizados que viviam nas matas ou sertões. O termo desaparece da base legal no período republicano, pois se considerava que os quilombos não mais existiriam com a abolição da escravatura em 1888. O termo só reaparece no século seguinte, com a Constituição de 1988, numa perspectiva que inverte os valores, superando a “definição jurídico-formal historicamente cristalizada”, nos termos de Almeida (DA SILVA, 2017, p. 132).

No art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, é assegurado a propriedade coletiva definitiva dos territórios ocupados pelas “Comunidades Remanescentes de Quilombos”. O Decreto Federal nº 4.887/03 versa sobre o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das terras Quilombolas. O referido instrumento normativo, em seu art. 2º, estabeleceu que serão

²⁹ Liana Amin Lima da Silva diz, quanto ao reconhecimento constitucional conferido às comunidades quilombolas, que ao fazê-lo o ordenamento torna tais coletivos “visíveis perante o Estado, a partir da perspectiva da sobrevivência e resistência à opressão sofrida, como categoria jurídica de acesso à direitos coletivos e reparação da opressão histórica que sempre negou os direitos de existência e de liberdade, a liberdade de se autodeterminar segundo seus modos de vida e tradições” (2017, p. 132).

consideradas como Remanescentes de Comunidades Quilombolas aqueles grupos étnico-raciais, que segundo métodos e critérios de auto-atribuição apresentam trajetória histórica própria, possuem relações territoriais específicas que possibilite presumir uma ancestralidade negra, independente do fenótipo (MOREIRA, E.; MIRANDA, 2017, p. 732).

A autoidentificação como Quilombola é o critério determinante desse grupo, dessa identidade, entretanto o imaginário colonial que habita nossas sociedades impede que os grupos Quilombolas exerçam com plenitude sua cidadania e seu direito à autodeterminação. Estamos importando esquemas coloniais de classificação. A identidade étnica sempre estará vinculada à uma origem comum do grupo, portanto é presumida. No que se refere às categorias jurídicas, apresentam-se enquanto uma experiência colonial compartilhada no Brasil, sendo a definição de Quilombo, conseqüentemente, uma definição colonial. Por esta lógica, os Protocolos de consulta, bem como o próprio instituto jurídico da Consulta Prévia, nascem enquanto uma categoria colonial passando a ser regido e orientado pelo “princípio da dupla consciência” (MIGNOLO, 2005, p. 40). A etnicidade do Quilombo, do Índio, dos Povos Tradicionais é uma relação com o Estado, convertendo-se a partir da “desconstrução” e recategorização formatada na “práxis” dos povos.

1.2.2 Experiências de regulamentação governamental da CCPLI

Em diversos países da América Latina o processo de consulta e consentimento previsto pela Convenção n. 169 da OIT fora regulamentado pelo governo. Pretende-se efetuar uma análise crítica a respeito das tentativas de regulamentação do processo administrativo no Brasil, demonstrando suas ilegalidades, fragilidades teóricas e conceituais. O discurso do Estado brasileiro e dos “agentes públicos” apresenta-se no sentido de limitar o exercício do direito à participação e à Consulta e Consentimento previstos pelos instrumentos normativos internacionais.

Nos países em que houve regulamentação, ocorreu através da norma Constitucional ou por lei infraconstitucional³⁰. Quanto à experiência brasileira, abordaremos seis tentativas de regulamentação da CCPLI, iniciando pelas experiências de regulamentação em âmbito nacional. A primeira ocorreu no ano de 2012 com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Tal tentativa almejava estabelecer proposta nacional de regulamentação

³⁰ Entendeu a Corte Constitucional Colombiana a título de direito comparado, que a consulta deverá ocorrer nos processos legislativos, quando a lei vier a afetar os povos.

da Consulta Prévia. A segunda experiência, ainda em tramitação, é o Projeto de Lei (PL) nº 10.678 de 08 de agosto de 2018, tendo como autora a Deputada Federal Érika Kokay.

Em âmbito estadual, abordaremos as iniciativas de regulamentação efetuadas pelo Estado do Pará e do Estado do Maranhão. No Estado do Pará, serão analisados o Decreto nº 1.969/2018, Decreto nº 2.061/2018 e por último o Decreto nº 343/2019. No Estado do Maranhão, estudaremos a Portaria nº 76/2019. No tocante à necessidade de regulamentação nos filiamos à corrente que entende que a Convenção nº 169 da OIT é autoaplicável para os países que a ratificaram³¹, portanto a realização do processo administrativo especial de CCPLI prescinde de regulamentação.

Sob outra perspectiva, nos posicionamos no sentido de que a única forma de regulamentação possível é aquela que conte com a participação direta em todas as fases dos povos e comunidades interessadas. Acredita-se, portanto, na regulamentação por meio dos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado, os quais reproduzem, mesmo que de forma reduzida, as práticas sociais, jurídicas, econômicas, culturais e políticas das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais.

a) tentativa de regulamentação da CCPLI à nível Federal;

Para Eliane Moreira (2014, p. 133), trata-se o direito à consulta de matriz fundamental dos Direitos Humanos dos povos etnicamente e culturalmente diferenciados, não se referindo “a direitos que demandem de qualquer regulamentação para sua concretização, ao revés, são atuais, imediatos e prontos a sua exigência”. Corrobora com a aludida autora, Liana Amin a qual entende que a CCPLI para ocorrer “não depende de lei, decreto ou regulamentação complementar para que seja observada e cumprida pelos Estados” (2019, p. 52).

No ano de 2012, após denúncia feita pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), organizações Indígenas e Quilombolas em face do Estado brasileiro junto à OIT pelo descumprimento da obrigação de consulta, foi constituído pelo governo brasileiro o GTI com objetivo a elaboração de proposta de regulamentação do direito à consulta prévia (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, R., 2016, p. 14). O GTI instituído pela Portaria Interministerial nº 35

³¹ O documento metodológico elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial ressalta que: “diante dos preceitos e princípios do Direito Internacional, ratificados pelo Direito Constitucional nacional, todo tratado internacional incorporado tem aplicação direta no Brasil, prescindindo qualquer tipo de regulamentação para sua máxima vigência ou aplicação. Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT, que foi recepcionada pelo ordenamento jurídico pátrio em 2004, é autoaplicável e vigora, na sua plenitude, desde então” (BRASIL, 2013, n.p).

do Ministro de Estado Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministro de Estado das Relações Exteriores, em seu artigo 1º, trouxe as finalidades do Grupo.

Dentre seus objetivos, estabeleceu o de estudar, avaliar e ao final apresentar uma proposta de regulamentação da Convenção no tocante aos procedimentos de consulta prévia dos Povos Indígenas e Tribais (BRASIL, 2012, n.p). O governo destacou a importância da temática ao criar o grupo para a efetivação do princípio da participação social, promovendo o diálogo entre os povos e comunidades interessadas para “definir e orientar o processo de regulamentação” (BRASIL, 2013, p. 2).

O artigo 2º previu as entidades e órgãos federais que deveriam participar do GTI, sua coordenação ficou a cargo da Secretaria-Geral da Presidência e pelo Ministério das Relações Exteriores. Foi prevista a possibilidade da participação de representantes de outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, bem como entidades privadas, de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e de seus representantes, podem ser convidados para contribuir com a execução dos seus trabalhos (BRASIL, 2012, n.p).

Importante destacar que embora a OIT seja tripartite, em momento algum a Convenção atribui direitos ou obrigações, tão pouco constitui o setor empresarial como interveniente ou legitimado nos processos de consulta. Entretanto, ao final dos encontros e trabalhos no GTI, deveria ser consolidado consensos e dissensos entre envolvidos tais como: “representações dos povos interessados, especialistas, instituições públicas, centrais sindicais, setor empresarial e a sociedade civil” (BRASIL, 2013, p. 3).

Ressalta-se que um dos argumentos do governo para o descumprimento do direito à consulta prévia dos povos Indígenas e Tradicionais, consistiria na ausência de uniformização de procedimentos e orientações administrativas que traduzissem as normas contidas na Convenção n. 169. Todavia, o Ministério Público Federal, representantes dos povos Indígenas, Quilombolas e comunidades Tradicionais, bem como diversos juristas já se posicionaram pela aplicabilidade imediata do direito de CCPLI não sendo necessário a regulamentação da Convenção n. 169 da OIT, por se tratar de direito fundamental dotado de autoaplicabilidade (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, R., 2016, p. 14).

Embora não estivesse previsto como obrigatória a participação das organizações Indígenas, Quilombolas e de outros povos Tradicionais, as mesmas participavam do grupo de trabalho. No ano de 2012, após o julgamento do Caso Raposa Serra do Sol, a Advocacia Geral da União (AGU) editou portaria n. 303/AGU acolhendo as condicionantes prescritas ao caso, devendo as mesmas serem aplicadas nos casos referentes à demarcação de territórios indígenas (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, R., 2016, p. 14).

Em razão da publicação da Portaria, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) anunciou sua saída do grupo de trabalho e do processo de diálogo relativo a regulamentação do direito à consulta, pois teria o governo agido de má-fé, com a edição da portaria n. 303/AGU, a qual restringiria direitos dos povos Indígenas (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, R., 2016, p. 15). Com a saída dos povos Indígenas o debate teve prosseguimento com a participação das comunidades Quilombolas, gerando, ao final de 2014, uma proposta de regulamentação administrativa que dispunha de parâmetro para a consulta das comunidades Quilombolas (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, R., 2016, p. 15). Segundo Liana Amin Lima da Silva,

Conclusos os trabalhos no ano de 2014, a discussão tomou forma de uma “Minuta de Portaria Interministerial”, em uma tentativa de se regulamentar a atuação dos órgãos da Administração Pública Interministerial”, em uma tentativa de se regulamentar a atuação dos órgãos da Administração Pública Federal, na realização de consulta prévia às comunidades quilombolas, nos termos da Convenção 169 da OIT. Porém, a tentativa se frustrou diante das críticas e manifestações dos movimentos quilombolas repudiando as restrições de direitos que estavam sujeitos com tal regulamentação (DA SILVA, 2017, p. 228).

No ano de 2018, a Deputada Federal Sra. Erika Kokay apresentou junto à Câmara Federal dos Deputados o PL n.º 10.678/2018, versando sobre o procedimento de consulta prévia, livre e informada na hipótese da emissão de licença ambiental de empreendimentos que afetem às Comunidades Indígenas e Quilombolas (BRASIL, 2018, n.p). Segundo o artigo 1º, o objeto da lei é regular a consulta prévia, livre e informada, estabelecendo que os sujeitos da consulta serão as Comunidades Indígenas e Quilombolas. Expõem que essa consulta é “necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 2018, n.p). Portanto, pretende estabelecer diretrizes sobre a consulta prévia, livre e informada, deixando fora o consentimento e as demais formas de participação que a Convenção n. 169 se refere.

Sob outra perspectiva, erroneamente o PL restringe os legitimados ativos da consulta, os “sujeitos subalternos” (WOLKMER; FERRAZZO, 2016) ou “sujeitos sociais emergentes” ao excluir as comunidades Tradicionais definidas pelo Decreto 6040/07. A tentativa de regulamentação proposta restringe o objeto da consulta, pois refere-se tão somente à licença ambiental. Advogamos ser, a presente proposta eivada de inconstitucionalidade, bem como defendemos que a mesma viola às normas internacionais, por não mencionar a natureza jurídica da CCPLI, qual seja a de processo administrativo especial. Em vista disso, deverá ocorrer em momento anterior a qualquer ato do procedimento administrativo de licenciamento

ambiental, além da obrigatoriedade do PL ser submetido ao processo administrativo especial de CCPLI, junto aos povos e comunidades interessadas.

O projeto vincula a emissão das licenças à consulta no caso das “atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 2018, n.p). Todavia, percebe-se em sua análise que deixa de abordar, além da eventual degradação ambiental os impactos e afetações previstos pela Convenção n. 169 da OIT, os quais se constituem fato gerador do processo de CCPLI no tocante às alterações do modo de vida dos povos e comunidades.

O artigo 2º determina que “a decisão do órgão ambiental sobre a emissão de licença prévia” seja precedido pela consulta prévia junto às comunidades que forem afetadas (BRASIL, 2018, n.p). Outro ponto de falha do projeto por nós constatado é o fato de se omitir quanto à necessidade da consulta para outros atos administrativos anteriores à licença prévia conforme regulamenta a Convenção. Neste sentido, temos a certidão de uso do solo, autorização de supressão de vegetação, ato de confecção do Termo de Referências, dentre outros que antecederem ao procedimento de licenciamento ambiental, os quais devem ser objeto do processo administrativo de CCPLI.

O artigo 3º indica ser a consulta requisito obrigatório “para a concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos” (BRASIL, 2018, n.p), todavia quanto ao consentimento nada é mencionado. O artigo 4º dispõem sobre a metodologia a ser adotada no processo de consulta, prescrevendo que deverá ser definida previamente pelas comunidades em relação aos parâmetros de duração, data, local, língua, representação e sobre a forma de deliberação (BRASIL, 2018, n.p). Estabeleceu no art. 5º três requisitos cumulativos de validade para a consulta:

I – disponibilização prévia das informações em nível detalhamento suficiente à adequada compreensão da proposta em exame; II – utilização de método e linguagem culturalmente adequados para o diálogo, plenamente assimiláveis pela comunidade afetada; e III – condução de diálogo negocial pautado na boa fé, tendente ao alcance e acordo ou consentimento sobre a medida proposta (BRASIL, 2018, s/n).

Estipula em seu artigo 6º a nulidade da licença ambiental prévia que não obtiver o consentimento prévio das comunidades afetadas (BRASIL, 2018, n.p). A justificativa do PL remete ao processo histórico da Convenção n. 169 e sua ratificação pelo Brasil, reconhecendo que a doutrina pátria advoga pela aplicação da Convenção aos diversos grupos culturalmente diferenciados (BRASIL, 2018, n.p). Embora, “num primeiro momento, o Estado brasileiro reconheceu a aplicabilidade apenas aos povos indígenas negando-a às comunidades

quilombolas e outras comunidades tradicionais” (BRASIL, 2018, n.p), e posteriormente as sedimentou entendimento que a Convenção aplicasse também às comunidades Quilombolas.

Alega-se a existência de conjunto normativo aparentemente favorável ao processo participativo no âmbito do licenciamento ambiental, todavia segundo o PL haveria controversa em relação ao “método quanto ao momento adequado para a realização das consultas” (BRASIL, 2018, n.p). Ressalta que “o contexto político e institucional brasileiro tem andado na contramão da valorização dos direitos humanos e da participação social nos processos decisórios, com recorrentes tentativas de alijamento das comunidades tradicionais dos debates” (BRASIL, 2018, n.p) como, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5905 questionando o direito à consulta prévia (BRASIL, 2018, n.p). O PL busca

[...] garantir que a concessão de licenças ambientais para a construção, ampliação e operação de empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental e à vida humana em áreas indígenas e quilombolas esteja condicionada à realização de consulta livre, prévia e informada no âmbito dessas comunidades, de modo a influenciar efetivamente o processo de tomada de decisão que lhes afete diretamente (BRASIL, 2018, n.p).

Em 04 de abril de 2019, o relator do PL junto à Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM/CD), Deputado Camilo Capiberibe emitiu relatório entendendo que o direito à consulta prévia, livre e informada aos Povos Tradicionais consiste na concretização do princípio da participação de acordo com as particularidades de cada grupo ou indivíduo culturalmente diferenciado. O relator encaminhou parecer pela aprovação do projeto, todavia o projeto foi pautado por duas vezes na CDHM/CD tendo sido retirado de pauta duas vezes sem ser votado (BRASIL, 2018, n.p). Ressalta-se que em nenhum momento foi ventilada a submissão do PL ao processo de CCPLI, o que violaria a Convenção e as decisões da CIDH e da Corte IDH.

b) tentativa de regulamentação da CCPLI no Estado do Pará;

No tocante às iniciativas de regulamentação pelos governos Estaduais, iniciaremos nossa análise pelas tentativas efetuadas pelo Governo do Estado do Pará, as quais vem sendo feitas ao arripio do que estabelece a Convenção n. 169 da OIT. Analisaremos três Decretos editados pelo Governo do Estado durante o no ano de 2018 e 2019³², consistindo em modalidade de ato administrativo (MEDAUAR, 2018, p. 37). Por uma questão metodológica efetuaremos

³² Os decretos nº 1.969/2018 e nº 2.061/2018 foram editados durante a gestão do Governador Simão Jatene, e o terceiro decreto nº 343/2019 em vigor editado pelo Governador Helder Barbalho.

uma análise documental dos decretos mencionados, com ênfase para as ementas dos decretos e seus considerados a partir de uma tabela comparativa elaboradas pelo autor.

Quadro 2 – Considerando dos Decretos do Grupo de Estudo/Trabalho sobre consulta

Decreto nº 1.969, de 24 de janeiro 2018 (PARÁ, 2018a, p. 5)	Decreto nº 2.061, de 02 de maio de 2018 (PARÁ, 2018b, p. 5)	Decreto nº 343, de 10 de outubro 2019 (PARÁ, 2019a, p. 4)
Institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais.	Institui Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas.	Institui o Grupo de Trabalho incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais.
Considerando que o Estado tem o dever de elaborar, formular e executar, de forma sustentável, políticas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização a sua identidade, suas formas de organização e suas instituições;	Considerando que o Estado tem o dever de elaborar, formular e executar, de forma sustentável, políticas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização a sua identidade, suas formas de organização e suas instituições;	Considerando que o Estado tem o dever de elaborar, formular e executar, de forma sustentável, políticas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização a sua identidade, suas formas de organização e suas instituições;
Considerando que o Estado do Pará é responsável pela população aproximada de 34.000 (trinta e quatro mil) indígenas e cerca de 420 (quatrocentas e vinte) comunidades quilombolas identificadas, das quais 141 (cento e quarenta e uma) têm suas terras tituladas, além de que aproximadamente 60% (sessenta por cento) do seu território está coberto por Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Assentamentos;		
Considerando o previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), acerca da necessidade de se consultar, mediante procedimentos apropriados, os povos e populações tradicionais sobre as medidas administrativas ou legislativas que possam afetá-los diretamente;	Considerando o previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), acerca da necessidade de se consultar, mediante procedimentos apropriados, os povos e populações tradicionais sobre as medidas administrativas ou legislativas que possam afetá-los diretamente;	Considerando o art. 1º que estabelece os destinatários da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, bem como o art. 6º da referida Convenção acerca da necessidade de se consultar, mediante procedimentos apropriados, os povos e populações tradicionais sobre as medidas administrativas ou legislativas que possam afetá-los diretamente;
Considerando a necessidade de se estabelecer normas, no âmbito do Estado, aos procedimentos para a	Considerando a necessidade de se estabelecer, no âmbito do Estado do Pará, normas de procedimentos	Considerando a possibilidade de se estabelecer ou manter procedimentos, no âmbito do

realização das consultas aos povos e populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais que interfiram, em qualquer nível de impacto, com o cotidiano daquela(s) comunidade(s) potencialmente afetada(s);	para a realização das consultas aos povos e populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais que interfiram, em qualquer nível de impacto, no cotidiano daquela(s) comunidade(s) potencialmente afetada(s);	Estado, para a realização das consultas e identificação dos povos e populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais que interfiram, em qualquer nível de impacto, com o cotidiano daquela(s) comunidade(s) potencialmente afetada(s);
		Considerando que os protocolos realizados pelas comunidades poderão ser observados no momento da consulta, admitidos novos protocolos, sem prejuízo para as comunidades que ainda não o tiverem;
		Considerando a ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no ano de 2004, por meio Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, data em que passou a ser admitida no Brasil.
Considerando os princípios insculpidos na Lei Estadual nº 8.602, de 11 de janeiro de 2018, que “Institui a Política Estadual de Socioeconomia do Estado do Pará, cria o Sistema Estadual de Socioeconomia, o Conselho de Política Estadual de Socioeconomia, institui o Ecossistema de Fundos da Política Estadual de Socioeconomia”.		

Fonte: Produção do Autor.

No presente trabalho nos posicionamos contrariamente ao modelo de regulamentação adotado pelo Estado do Pará. Isto posto, que a regulamentação ou melhor a metodologia da consulta deve ocorrer em conformidade com os Protocolos Comunitários-Autônomos Quilombolas, ou outro documento elaborado diretamente pelas Comunidades Quilombolas, com o fim de orientar o procedimento administrativo especial de CCPLI.

As normas ora analisadas tomam a forma jurídica de “Decreto Autônomo” que possui função de regulamentar não podendo inovar o ordenamento jurídico. Leciona Medauar que “o *poder regulamentar* destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso” (2018, p. 109), não obstante os decretos mencionados inovam o ordenamento. O art. 135 da CE disciplina as funções do governador. De acordo com o inciso III deve “exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual” e no inciso VII, enquanto hipótese de exercício da função atípica, de “dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando

não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”.

Fica evidente que os decretos mencionados violam a Convenção n. 169 da OIT (atual Decreto n. 10.088/19), passível portanto de controle de legalidade. Na Ementa, buscam instituir um “Grupo de Estudo” ou um “Grupo de Trabalho”. O primeiro decreto pretendia “sugerir normas procedimentais”, enquanto o segundo se propunha a “reunir informações técnicas e jurídicas” com a finalidade de “receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos”. O último decreto pretende “sugerir normas procedimentais voltadas à realização das consultas”, ambos cometem o mesmo equívoco ao dispor da matéria sem a presença das partes interessadas.

A atribuição do “Grupo de Estudos” ou do “Grupo de Trabalho” por parte do Estado viola o art. 6º da Convenção, que determina no caso da edição de medida legislativa ou administrativa que possa interferir no modo de vida, tradições, culturas dos Povos Tradicionais devem ser submetidas ao processo de consulta e consentimento. Entende a Corte Colombiana que deve ser dado cumprimento “[...] integral e integralmente em cada um dos processos individuais de consulta prévia a serem realizados sobre os projetos específicos incluídos na Lei do Plano que possam afetar direta e especificamente as comunidades indígenas ou afrodescendentes” (COLÔMBIA, 2008, p. 29, tradução nossa). Portanto, antes da edição dos decretos em questão os Povos Tradicionais afetados deveriam ser ouvidos sobre o estabelecimento de normas procedimentais voltadas à realização de consultas.

Outro ponto importante diz respeito ao uso equivocado de categorias para determinar os coletivos etnicamente e culturalmente diferenciados. Em todos os decretos utilizou-se a categoria “populações” denotando diminuição étnica, carregando o discurso jurídico de um imaginário segregatório e discriminatório em relação aos coletivos etnicamente diferenciados. Em contrapartida, todos os decretos reconheceram que o procedimento de Consulta e Consentimento deverá ser aplicado aos Indígenas, Quilombolas e comunidades Tradicionais sem qualquer tipo de restrição.

O Estado possui o dever de “elaborar, formular e executar” políticas públicas que busquem o “desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais”. O “desenvolvimento sustentável” deverá dar “ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições”. O próprio Estado paraense por meio de três decretos reconheceu ser a Consulta e Consentimento uma “política de estado” sob pena de sua ausência violar a “teoria dos precedentes” e o princípio da

motivação dos atos administrativos. Os Decretos reconheceram em seus textos a obrigatoriedade da aplicação da integralidade da Convenção n. 169, para os povos e comunidades tradicionais como categoria correta tendo estabelecido os direitos elencados a seguir:

- a) Direito territorial, social, ambiental, econômico e cultural das comunidades tradicionais.
- b) Reconhecimento do respeito e da valorização das identidades dos povos ao direito da CCPLI protegido na C. n. 169 da OIT e na CF 88 determinamos de “direito à diferença”, que rompe com o paradigma da integração e da assimilação, o que permite que indígenas e quilombolas mantenham vivas suas tradições;
- c) Reconheceu também neste dispositivo, o direito fundamental à “autodeterminação”, que “é o princípio que garante a todo povo de um país o direito de se autogovernar, realizar suas escolhas sem intervenção externa, exercendo soberanamente o direito de determinar o próprio estatuto político”, assim a Convenção 169 da OIT garantiu esse direito aos povos indígenas e às populações tradicionais, de determinarem através de suas tradições o melhor modelo de desenvolvimento para eles.

Os decretos referendam a “teoria da invisibilidade” dos povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais. Somente o Decreto nº 1.969/18 demonstrou a importância e o valor econômico da medida ao ressaltar existência de aproximadamente 34.000 indígenas, cerca de 420 Comunidades Quilombolas no Estado. Evidencia também a inexistência de estatísticas sobre a quantidade exata de quilombolas, sua produção, organização social e modo de vida. Embora mencione que 60% do território seja ocupado por Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Assentamentos deixa de informar que esses territórios são produtivos gerando recursos econômicos para o Estado, o que possibilitaria a “desconstrução” do mito da “improdutividade” econômica.

A ideia de responsabilidade do Estado pode nos levar à um pensamento de “tutela”, onde seria responsável em determinar as escolhas e o que seria melhor para os povos. Desta maneira, estaria equivocado pois o “paradigma da tutela” de povos Indígenas e Quilombolas não mais se encontra vigente em nosso ordenamento constitucional. Todos os decretos reconhecem a imposição da realização da Consulta Prévia de acordo com a Convenção, entretanto os procedimentos apropriados devem ser observados pelo Estado. Os procedimentos são estabelecidos pelos povos toda vez que uma “medida administrativa ou legislativa possa afetá-los”. Não obstante preverem que o objeto seja a regulamentação ou a criação de uma proposta de Plano Estadual de Consulta, deveriam ter respeitado a Convenção antes de sua edição e seu estabelecimento. Destaca-se, nesse sentido, o comentário da CIDH na publicação “Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía”:

Porém, em janeiro de 2018, o Governo do Estado do Pará modificou o Decreto 1.969, que institui o Grupo de Estudos para Consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais, e adota disposições para a elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévio, Livre e Informado. Diante disso, o Ministério Público do Estado do Pará, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública do Estado do Pará recomendam a imediata revogação do decreto, em razão da suposta violação da Convenção 169 da OIT, quanto ao direito à consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais (OEA, 2019, p. 126 - Item 251, tradução nossa).

Podemos extrair do quadro que os dois primeiros decretos reconheceram a “necessidade de se estabelecer normas” e o terceiro a “possibilidade de se estabelecer ou manter procedimentos”. Nenhum dos decretos defendeu ser a consulta uma norma programática, significando que a ausência de normas ou procedimentos não afasta a obrigatoriedade do Estado de realizar o procedimento de CCPLI. Segundo a definição do Estado, as medidas administrativas que devem ser submetidas à consulta são os “atos legais que interfiram, em qualquer nível de impacto, com o cotidiano daquela(s) comunidade(s) potencialmente afetada(s)”.

Os povos e etnias possuem formas de organização social, cultural, jurídica, cosmológicas diferentes ao utilizar o termo genérico “povos indígenas” a norma jurídica, fala de mais de 200 etnias, que apresentam variações entre elas, características próprias não podendo ser objeto de “generalização”, sob pena de violação do direito fundamental à identidade. As comunidades Quilombolas do Estado possuem diferenças variando de acordo com as comunidades e regiões não devendo ser classificadas como um todo harmônico. No que diz respeito aos procedimentos para a realização das consultas, devem ser produzidos pelas próprias comunidades, pois elas são as titulares dos direitos fundamentais à consulta, cabendo às mesmas dizer como os procedimentos devem ocorrer. Não podendo os decretos por estes motivos estabelecerem uma regra única e uniforme sobre a consulta.

Outro problema comum aos decretos diz respeito à área de influência ou afetação do empreendimento, pois referem-se à Portaria Interministerial nº 60, que vem sendo contestada pelas comunidades em razão de desconsiderar suas realidades territoriais, cosmológicas e culturais. O decreto nº 343/2019 inova em seus considerados ao prever e reconhecer a possibilidade de a consulta ser realizada em conformidade com os Protocolos comunitários. Embora o verbo utilizado seja “poderão”, interpretarmos se tratar de um dever da administração pública os observar. No último considerando, ressalta que a Convenção está vigente desde 2004 e que o Estado paraense desde aquela data possuiria a obrigação de observar a Consulta e Consentimento prévio, livre e informado.

O objetivo dos decretos é subsidiar a elaboração, seja de um Plano Estadual de Consultas (Decretos nº 1.969/2018 e nº 343/2019), seja um Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas (Decreto 2.061/2018). Os Protocolos comunitários ou autônomos de consulta e consentimento elaborados pelos Povos e pelas Comunidades Tradicionais foram reconhecidos como instrumento jurídico legítimo e válido, devendo ser recepcionados a fim de orientarem e comporem os Planos Estaduais.

Cabe ao Governador do Estado enviar os “Planos” para a Assembléia Legislativa do Estado – ALEPA (Art. 91, Constituição do Estado do Pará), que deverá processar o mesmo de acordo com as normas regimentais e do processo legislativo, bem como observar a Convenção. O Processo de consulta não se constitui ato unilateral a ser tomado pelo governo, nem tampouco um ato de mera formalidade. Durante todo o processo que tenha como objeto a edição de um ato administrativo ou uma lei, as comunidades que assim desejarem poderão ser consultadas. A consulta no âmbito do poder executivo não isentaria o poder legislativo de também realizar a consulta prévia, livre e informada de seus atos.

O “Plano de Consultas não pode pretender regulamentar o procedimento das consultas, nem tão pouco proceder com uma padronização” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 56), o permitido seria estabelecer diretrizes sobre o custeio nos diversos âmbitos e nas diversas políticas do processo de consulta. Trata-se de decreto regulamentar, tendo como função regulamentar uma lei e não criar um Plano Estadual. Mesmo assim a regulamentação legal, por se tratar de ato administrativo, deveria respeitar à Convenção.

Quanto à coordenação do “Grupo de Estudo” no primeiro e segundo decretos caberia ao representante da Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH). Ao nosso ver, tal medida evidenciaria que a política pública de consulta prévia enquanto procedimento administrativo estaria regida sob a ótica de uma política pública de Direitos Humanos. O decreto nº 343/2019 delega a coordenação do “Grupo de Trabalho” à Procuradoria-Geral do Estado, somente mencionando a SEJUDH no inciso IV do referido decreto.

c) tentativa de regulamentação da CCPLI no Estado do Maranhão;

O Estado do Maranhão, no ano de 2019, lançou mão de uma regulamentação do processo de Consulta e Consentimento Prévio sem que para tanto tenha ocorrido a consulta do ato administrativo regulamentador da CCPLI por meio de Portaria. Ressalta-se não ser necessário regulamentar o que denominamos de “processo administrativo especial de CCPLI”,

o qual deve ser efetuado orientando-se pelos Protocolos de Consulta, assim advogamos ser a Portaria em questão um ato nulo pela ausência da Consulta e do Consentimento. A Portaria nº 76/19 previu o rito para a participação prévia, segundo ela, das “populações tradicionais” do Estado do Maranhão, bem como de outros órgãos no âmbito do processo de licenciamento ambiental no Estado estabelecendo a “consulta livre, prévia e informada no âmbito do processo de licenciamento ambiental estadual” (MARANHÃO, 2019, p. 15).

A portaria do Secretário de Estado de Meio Ambiente, em acordo com suas competências legais, utilizando mais uma vez o termo “populações” para descrever os povos e as Comunidades Tradicionais, dentre eles Indígenas e Quilombolas, denotando a conduta discriminatória da norma, possui natureza jurídica de “ato administrativo”, que busca como fundamento a possibilidade da União delegar aos órgãos estaduais e municipais a execução de ações administrativas no âmbito do licenciamento ambiental federal (MARANHÃO, 2019, p. 15).

Segue a portaria se fundamentando na Instrução Normativa IBAMA nº 8/19 a qual estabeleceu procedimentos administrativos relativos a delegação de licenciamento ambiental de competência federal para os órgãos ambientais estaduais ou municipais (MARANHÃO, 2019, p. 15). No tocante à delegação de competências pelo órgão federal ao estadual e matéria ambiental, inclui-se o “atendimento da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, que estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação do Órgãos e entidades da administração pública federal em processos de Licenciamento Ambiental de competência do IBAMA” (MARANHÃO, 2019, p. 15).

Outro fundamento importante elencado na Portaria é a garantia do “direito de participação e o direito de consulta, que são instrumentos para o fortalecimento da diversidade” (MARANHÃO, 2019, p. 15), tomando como referência a Convenção n. 169 da OIT. A Portaria estabelece em seis artigos os procedimentos que devem ser seguidos pelo empreendedor durante o processo de licenciamento ambiental. No artigo primeiro, “fica instituído o procedimento sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada – CLPI”, que deverá ser observada “antes da abertura” do processo de licenciamento ambiental (MARANHÃO, 2019, p. 15).

A CLPI possui caráter obrigatório de acordo com o artigo 2º referindo-se ao Decreto Federal 5.051/2014, ocorrendo a consulta “na fase de levantamentos técnicos preliminares para a elaboração dos estudos ambientais, para fim de Licenciamento Ambiental estadual” (MARANHÃO, 2019, p. 15). Os estudos mencionados serão realizados por uma consultoria ambiental contratada pela empresa empreendedora, contudo pela legislação não representa seus interesses. Ainda, segundo este artigo o procedimento de CLPI ocorrerá no caso de ser

identificado “a existência de Povos e Comunidades Tradicionais – PCT que possam ser afetados diretamente pelo empreendimento” (MARANHÃO, 2019, p. 15). Consideram-se afetados os povos localizados na Área Diretamente Afetada – ADA, referente ao projeto a ser desenvolvido pelo empreendedor.

O processo de consulta não pode ser iniciado, nem tão pouco conduzido pelo empreendedor. Não cabe ao empreendedor ou uma consultoria por ele determinar se uma comunidade ou povo será afetado ou não. O direito à autodeterminação inclui em seu conteúdo a possibilidade dos povos de dizerem como, porque, quando serão afetados por um determinado empreendimento que venha a modificar seu modo de vida. O modo de vida, deve ser dito por esses povos, a partir de suas concepções sobre a natureza, sobre sua sociedade, sobre sua forma de organização social. Para isso serve o processo da consulta e consentimento. As consultorias desempenham um papel colonizador e de dominação, pois anulam o saber dessas comunidades, transformando-os em mero objeto “mítico” e “ultrapassado” de análise.

Considera-se como Povos e Comunidades Tradicionais segundo a portaria os grupos que atenderem simultaneamente os critérios estabelecidos pelo art. 3º do Decreto Federal nº 6.040/2007 e do art. 4º, §2º do Decreto Federal nº 8.750/2016. Caberá ao responsável legal “antes de iniciar a Consulta Livre, Prévia e Informada – CLPI” (MARANHÃO, 2019, p. 15), como seu dever, de acordo com o §2º do art. 2 da Portaria, “acordar previamente com o representante do povo/comunidade tradicional a metodologia para a realização do procedimento” (MARANHÃO, 2019, p. 15).

Caso seja identificado nos estudos a existência de Povos e Comunidades Tradicionais, apontados pela consultoria responsável, deverá o empreendedor acordar o procedimento com o representante e iniciar a CLPI. Quanto ao papel das consultorias, segundo Bronz devem “criar justificativas para legitimar os modos de ação e as disposições coerentes com as opções econômicas desenvolvimentistas dos grandes empreendimentos” (2016, p. 70). Como requisito para a abertura do processo para a solicitação da Licença Ambiental, deverá o empreendedor “apresentar o Relatório correspondente acompanhado das respectivas evidências” a fim de comprovar que fora realizado anteriormente a abertura da CLPI (MARANHÃO, 2019, p. 15). Tal documento previsto pelo art. 2º, §3º deve ser apresentado em conjunto com os demais estudos ambientais e documentos exigidos previamente (MARANHÃO, 2019, p. 15).

Quanto aos Protocolos de consulta os mesmos são identificados pelo §4º, do art. 2º, em que o empreendedor, caso “identifique na fase da Consulta Livre, Prévia e Informada-CLPI a existência de protocolos de consultas já constituídos pelo povo/comunidade tradicional, estes

devem ser reconhecidos durante a consulta” (MARANHÃO, 2019, p. 16). O §5º, do art. 2º estabelece as informações mínimas que devem constar no Relatório da CLPI, a ser apresentada pelo empreendedor. O artigo 3º faz referência à Portaria Interministerial nº 60/15, ou ainda outro instrumento normativo que venha a lhe substituir no tocante à participação de outros órgãos no âmbito do processo de licenciamento ambiental estadual (MARANHÃO, 2019, p. 16).

O governo do Estado do Maranhão ao regulamentar a Consulta Prévia por portaria, sem que houvesse a Consulta aos Povos interessados violou a Convenção 169 da OIT e todos os outros instrumentos normativos internacionais os quais preveem o direito fundamental à Consulta e Consentimento. Por outro lado, evidencia-se a confusão ou atitude colonial dos governos ao tentarem regulamentar a consulta, pois empregam conceitos e categorias sem considerar a realidade social, cultural, jurídica e política dos Povos. Os Povos tem seu direito a autodeterminação violados quando o Estado delega ao empreendedor e às consultorias por eles contratadas a “capacidade” de dizer quem será impactado, afetado e se existe ou não Comunidades Quilombolas ou Tradicionais na área diretamente afetada pelo empreendimento. Classificações que afasta o conceito de território e as cosmologias dos povos.

O imaginário colonial se apresenta como uma realidade, mesmo com as tentativas dos Povos etnicamente diferenciados em verem seus direitos, suas identidades, suas organizações políticas, suas organizações culturais e jurídicas reconhecidas pelo Estado. Desconstruir com esse imaginário, parte pela criação de instrumentos jurídicos que garantam a efetivação do direito à autodeterminação desses Povos, entretanto, como ocorreu com a independência do Haiti transformando-se em uma “onda negra”, a autodeterminação dos territórios Quilombolas não vem sendo aceita pelo Estado colonial. Mostra, portanto, que permanece vivo nas instituições o racismo estrutural que impede o exercício do direito à autodeterminação do “outro”, do “bárbaro”, do “não desenvolvido”.

CAPÍTULO 2 – OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO QUILOMBOLA COMO INSTRUMENTOS DE JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

No presente capítulo, a partir das obras de Antônio Carlos Wolkmer e Boaventura de Souza Santos sobre pluralismo jurídico, nos propomos analisar os Protocolos de consulta e consentimento produzidos pelas Comunidades Quilombolas, utilizando também os referenciais teóricos já trabalhados no capítulo anterior. Almeja-se definir, tendo como referencial os discursos manifestados através dos Protocolos, quais foram os objetivos que levaram as comunidades confeccionarem tais instrumentos, e como “valores humanos autênticos vão sendo destruídos pelo dinheiro, tudo vira mercadoria” (KONDER, 2008, p. 33).

Optamos pela teoria dialética como sul, ou nos dizeres do artista e professor Uruguio Joaquín Torres Garcia “Nuestro norte es el sur”, na qual os objetos percebidos ou criados pela ação humana compreende-se enquanto uma parte do todo, estando interligados, o que nos obriga a termos uma visão do conjunto, possibilitando avaliarmos a importância de cada um dos elementos dessa totalidade (KONDER, 2008, p. 35), que será “sempre provisória e nunca pode pretender esgotar a realidade a que ele se refere” (KONDER, 2008, p. 36). Nossa realidade são os Protocolos Comunitários-Autônomos Quilombolas construídos e publicados entre os anos de 2014 a 2020, enquanto externalização das normativas jurídicas das Comunidades Quilomboas para o exercício do seu direito à autodeterminação e da sua cidadania plural.

Apresentam-se tais documentos jurídicos, dentro da dogmática jurídica amparados pelo Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo. Almejamos construir um diálogo com as teorias da justiça socioambiental, a fim de refletirmos se é possível um desenvolvimento sustentável. Entre os diversos Protocolos Quilombolas elaborados no Brasil, existem elementos e requisitos comuns, os quais pretendemos identificar, analisar, sistematizar e classificar. Observaremos sua natureza, sua forma, os sujeitos dos protocolos, seus resultados e as definições presentes nos mesmos que possam auxiliar e orientar as comunidades nos processos de consulta prévia. Somente enxergando o todo, ou seja, identificando todos os elementos de um conflito, seremos capazes de atribuir um valor àquela realidade, que não nos prejudique quanto à compreensão em uma perspectiva mais ampla (KONDER, 2008, p. 35).

No tocante ao conteúdo dos Protocolos, trabalharemos as temáticas da autodeterminação, racial e os conflitos vivenciados no processo de colonização forçada do continente americano e dos processos de escravização colonial e de suas consequências

históricas e sociais. Neste tema, teremos como referência as obras de Achile Mbembe, Zélia Amador de Deus, Walter Mignolo, Franz Fanon, Grada Kilomba, Du Bois, Kabengele Munanga, Abdias do Nascimento e Adilson José Moreira. Buscaremos relacionar as práticas coloniais racistas, machistas pautadas na escravidão e no latifúndio com os Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento, enquanto uma possível forma de expressão do direito à autodeterminação e do exercício da cidadania racial desses povos.

Ao utilizarmos a categoria de “cidadania racial” dialogando com o direito à autodeterminação das Comunidades Quilombolas, nós apoiamos na possibilidade de pessoas racializadas, categorizadas historicamente como sujeitos subalternos, terem reconhecido seus direitos de participarem ativamente na sociedade, sendo utilizada também enquanto “abordagem filosófica que busca trilhar novas possibilidades e proporcionar a ampliação de alternativas para a construção de uma sociedade que não possua como estrutura, no campo intelectual e prático, o racismo” (OLIVEIRA, L., 2019, p. 129). A cidadania traz em seu conteúdo uma série de direitos individuais que possibilitam que as pessoas os exerçam de forma livre no âmbito das suas relações privadas (MOREIRA, A., 2017, p. 1060), se expressando enquanto elemento constitutivo da autodeterminação e da interculturalidade.

[...] a formulação universal da cidadania começa a ser questionada na medida em que o sistema jurídico desconhece as relações entre identidade e igualdade. Os direitos têm um papel importante na compreensão que os indivíduos têm de si mesmos e isso significa que a cidadania possui relações próximas com a identidade. As pessoas pertencem a uma série de grupos sociais; essas filiações são relevantes por serem referências identitárias e também porque sistemas de opressão operam a partir delas (MOREIRA, A., 2017, p. 1060).

Trata-se a “cidadania racial” de uma possibilidade enquanto categoria social e filosófica de buscar a pluralidade de fundamentos para sua definição, deslocando do pensamento Ocidental enquanto justificativa teórica, para pensadores e pensadoras “comprometidos com o combate ao racismo, ao imperialismo, ao capitalismo, à necropolítica, o neocolonialismo e todos os tipos de opressões” (OLIVEIRA, L., 2019, p. 130). Neste sentido, o “Quilombismo” de Abdias do Nascimento consiste em um elemento capaz de justificar a organização política e jurídica das Comunidades Quilombolas como movimentos sociais emergentes na desconstrução dos paradigmas jurídicos coloniais, para o paradigma do “Quilombismo” em torno dos Protocolos Comunitários-Autônomos e do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, expressões no ordenamento jurídico nacional do direito à autodeterminação das Comunidades Quilombolas.

Os movimentos sociais, movimentos emergentes, ou os povos etnicamente diferenciados passam a se constituir enquanto elemento catalizador da construção e efetivação

de direitos, tomando como fundamento uma racionalidade inclusiva, se opondo à racionalidade liberal clássica. A obra de Enrique Leff será utilizada como ponto de partida para a fixação da categoria de “racionalidade ambiental” inserida em uma perspectiva crítica dos Direitos Humanos construída no bojo da emancipação social, orientando práticas plenas de cidadania, como a “cidadania racial” aqui proposta, contribuindo para a fundamentação sociológica e filosófica dos Protocolos Comunitários-Autônomos enquanto instrumentos do exercício do direito à autodeterminação.

O marco jurídico orientativo do direito à consulta é a Convenção n. 169 da OIT, bem como aplicado como referencial teórico na perspectiva dialética, nosso ponto inicial são os conflitos, as contradições, as composições, a história dos processos de reivindicação de direitos na América Latina. Defendemos ser 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 CCPLI. Hipótese somente possível, construída a partir da teoria do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo e de uma perspectiva hermenêutica antirracista, pluralista e intercultural.

2.1 Movimentos emergentes, povos, conflitos territoriais e justiça socioambiental

Segundo Herrera Flores (2011, p. 13, tradução nossa), “o direito é sempre um processo de criação e reprodução de objetos: normas, regras e procedimentos que estão intimamente relacionados com a divisão social em classes sociais hegemônicas e subalternas”. Apoiado no presente conceito, interpretamos os Direitos Humanos conectados à luta de classes e aos valores estabelecidos a partir de uma razão econômica e de mercado em detrimento das tradições e das cosmologias culturais.

A clássica teoria moderna do Direito³³ fundamenta-se em valores universais, liberais³⁴, do igualitarismo, individualismo, da segurança jurídica e da centralização política, tendo concomitante edificado a “cultura disciplinar monista, ilustrada, racionalizada e

³³ Destaca-se que o direito na “antiguidade podia ser compreendido como a arte do bom e do justo, mas desde o advento do Estado Moderno foi limitado e reduzido a uma noção de ciência das leis, composta de normas estatais dotadas de sanção e imperatividade” (ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JÚNIOR, 2019, p. 14).

³⁴ A Constituição de 1988, embora tenha previsto a garantia e proteção dos direitos coletivos, os fez ao lado dos direitos individuais. Marés justifica tal fato em razão do direito na modernidade ter sido assentado no indivíduo, em sua responsabilidade individual, na sua vontade individual e na autonomia dessa vontade. Assim, “os bens que cada sujeito de direito ou pessoa (indivíduo) adquire vão formar seu patrimônio, evidentemente individual. Todas as coisas, frutos, animais, plantas e minerais podem ser objetos do direito individual, portanto integráveis a um patrimônio individual, inclusive, e até com certa preponderância, a terra” (2001, p. 169).

pretensamente científica” (WOLKMER, 2013^a, p. 7). Em muitos momentos históricos, esse conceito foi utilizado para manipular e direcionar os interesses sociais de determinados grupos que a partir da colonização se constituem em uma “Raça” dominante.

O pensamento hegemônico pauta-se na concepção da “lógica unificadora” orientando o sistema mundo/moderno colonial na perspectiva de uma “modernidade homogeneizante” (LEFF, 2015, p. 347). Tal lógica se insere em uma “sociedade unidimensional” (MASCARO, 2008, p. 80) cuja característica principal é o fato de não alcançar uma racionalidade que se oponha à opressão desenvolvida no interior do sistema mundo/moderno colonial. No processo civilizatório da modernidade, os princípios da racionalidade econômica e instrumental servem como alicerce para diversas esferas do corpo social (LEFF, 2015, p. 133).

Defrontamos novamente com um dos aspectos mais perturbadores da civilização industrial desenvolvida: o caráter racional de sua irracionalidade. Sua produtividade e eficiência, sua capacidade para aumentar e disseminar comodidades, para transformar o resíduo em necessidade e a destruição em construção, o grau com que essa civilização transforma o mundo objetivo numa extensão da mente e do corpo humanos tornam questionável a própria noção de alienação. As criaturas se reconhecem em suas mercadorias; encontram sua alma em seu automóvel, hi-fi, casa em patamares, utensílios de cozinha (MARCUSE, 1973, p. 29).

A racionalidade capitalista se associa a uma racionalidade científica e tecnológica, que pretende por meio da unidimensionalização dos saberes através do positivismo jurídico, filosófico e social (MASCARO, 2008, p. 82), estimular “a capacidade de certeza, previsão e controle sobre a realidade, assegurando uma eficácia crescente entre os meios e os fins” (LEFF, 2015, p. 136). Em resposta a esse pensamento, os movimentos e os povos vêm construindo uma “racionalidade ambiental” (LEFF, 2015, p. 347), que rompe com a concepção pautada no individualismo e no liberalismo e na sua racionalidade clássica, “impulsionando e legitimando novos direitos ambientais, culturais e coletivos” (LEFF, 2015, p. 347). Nesse sentido,

[...] a *racionalidade ambiental* não é a expressão de uma lógica, mas o efeito de um conjunto de interesses e práticas sociais que articulam ordens materiais diversas que dão sentido e organizam processos sociais através de certas regras, meios e fins socialmente construídos. Estes processos especificam o campo das contradições e relações entre a lógica do capital e as leis biológicas; entre a dinâmica dos processos ecológicos e as transformações dos sistemas socioambientais (LEFF, 2015, p. 134).

A racionalidade homogeneizante demonstra seu limite no tocante às promessas da modernidade na degradação ambiental evidenciando sua incapacidade de agregar os valores da diversidade cultural dos Povos (LEFF, 2015, p. 348), historicamente cindidos de suas identidades, signos, significados, sendo negados e assimilados. No processo de desconstrução, temos contradições: de um lado se posiciona uma racionalidade deslocada e do outro uma

deslocante, racionalidade ambiental. Neste deslocamento, temos uma inversão que posiciona a racionalidade capitalista em situação inferior a sua posição inicial possibilitando a emergência de um novo conceito que é o da racionalidade ambiental (DERRIDA, 2001, p. 49).

As contradições entre a racionalidade ecológica e a racionalidade capitalista se dão através de um confronto de diferentes valores e potenciais, arraigados em esferas institucionais e em paradigmas de conhecimento, através de processos de legitimação com que se defrontam diferentes classes, grupos e atores sociais (LEFF, 2015, p. 134).

O pensamento neoliberal apresenta-se não somente como uma ideologia, mas também uma política econômica capaz de influenciar a criação de um sistema normativo que estenda a “lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7). As regras seriam independentes dos “constrangimentos e das pressões sociais, tendo nele mesmo o seu próprio fundamento” (BOURDIEU, 1989, p. 209), tal paradigma consistiria nos primórdios da existência de uma autonomia absoluta das normas jurídicas. A ciência jurídica foi concebida a partir do paradigma do sistema fechado e autônomo, sendo possível a compreensão do seu desenvolvimento através da sua dinâmica interna.

O *corpus* jurídico se constituiria de forma relativamente independente de pressões externas (BOURDIEU, 1989, p. 210), todavia as leis deveriam refletir regras impessoais e abstratas se impondo a todos os indivíduos, independente de um fim particular ou de quaisquer circunstâncias particulares (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 165). O direito, mais especificamente os Direitos Humanos, seria uma consequência do processo histórico do capitalismo e sua face colonialista do período pós-medieval. Todavia, em muitos momentos fez parte da exportação de medidas políticas e opressivas que pretendiam exterminar os povos etnicamente diferenciados pelos colonizadores europeus (KYMLICKA, 2011, p. 15).

Diante do Estado e do direito que apresentam uma lógica alienante por meio de uma juridicidade abstrata da modernidade³⁵, Wolkmer (2001, p. 203) elucida que os “novos sujeitos de direito” passam a reivindicar seu reconhecimento como “outro”. Tal reconhecimento exige o respeito a suas diferenças ao mesmo tempo que também é portador da justiça a partir do seu lugar de fala. O Estado não mais se legitima como o único agente político, única fonte de produção do direito legítima. O pluralismo jurídico é o espaço em que a juridicidade alternativa encontra lugar para seu nascimento, expressando-se enquanto um choque entre as

³⁵ O Estado moderno e o Direito foram concebidos “para um determinado sistema econômico ou modo de produção, a liberdade, segurança e igualdade propugnadas pela Constituição francesa tinham paradigmas claros que garantiam, em última instância, os direitos individuais e, ainda mais precisamente, o direito individual de propriedade, assim, em todas as Constituições deveriam estar garantidos os direitos de propriedade e para o sistema econômico o que mais interessava proteger era a propriedade dos meios de produção, entre eles a terra” (MARÉS, 2011, p. 170).

normatividades, possibilitando aos grupos etnicamente diferenciados a alternativa de se afirmarem enquanto sujeitos históricos, possibilitando o reconhecimento do seu direito à autodeterminação.

A pós-modernidade auto concebida desde o Norte carrega em si a mesma concepção unilateral de mundo e de história que nega e oculta a colonialidade, portanto, reproduz a ideia monotópica e universal da modernidade para a qual a diferença pós-colonial é considerada passiva. O colonial permanece bárbaro, pagão, subdesenvolvido e incapaz que deve ser tutelado. Desconsidera que as condições históricas não são apenas locais. Desde o século XV com a expansão do sistema-mundo há um “outro lado” liminar que paralelamente constrói o imaginário social (LIXA; FERRAZZO, 2015, p. 141).

Escrivão Filho e Souza Júnior (2019, p. 14) alertam para o fato de a modernidade ocidental ter operado no mínimo três reduções conceituais sendo elas: a redução do conhecimento à ciência; redução da política ao Estado e do direito à lei. Essa modernidade desenvolveu dois modelos principais do universo jurídico. De um lado temos o jusnaturalismo suprimindo a história “e os fatos de constituição do normativo para abstrair o Direito da experiência” e do outro o juspositivismo reduzindo o universo jurídico ao empírico “colado aos fatos sociais a eles intrinsecamente vinculado, numa representação do concreto atual” (ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JÚNIOR, 2019, p. 15). Trata-se de uma dicotomia reducionista falsa do direito.

O enunciado humano nos leva a uma reflexão teórica. Claveró (2014, p. 37), ao analisar a exegese da Declaração Universal dos Direitos Humanos, fruto do seu tempo histórico, revela uma face desconhecida dos livros didáticos e do imaginário social. Os entraves e conflitos vivenciados pelos representantes das nações que a redigiram transitavam no fato de sua aplicabilidade para as nações coloniais. As relações sociais “sejam elas emancipatórias ou conservadoras – elas constituem o motor que impulsiona tanto a criação quanto a transformação da ordem jurídica” (HERRERA FLORES, 2011, p. 13, tradução nossa). É necessário, portanto, uma metodologia que preveja a relação entre os universos jurídicos, social, econômico e cultural, assim,

São essas mesmas razões que nos levam a defender que o Direito em geral e os Direitos Humanos em particular não podem ser tratados teoricamente do ponto de vista essencialista ou formalista. Se o direito é um processo de uma determinada configuração de poder, os direitos humanos não podem ser entendidos separadamente dos processos hegemônicos nos quais - e para os quais - surgem. Nesse sentido, os direitos humanos podem servir de legitimação da ordem hegemônica (principalmente quando são entendidos de uma perspectiva abstrata), ou, pelo contrário (se os contextualizarmos e relacionarmos às práticas sociais que os fundamentam), pode converter os oprimidos, subordinados e marginalizados pelas relações de poder dominantes, abrir espaços para lutar pela sua dignidade humana (HERRERA FLORES, 2011, p. 14, tradução nossa).

Embora, os Direitos Humanos tenham sido levantados como apanágio da luta contrária aos arbítrios estatais, assumiram a formalidade e abstração tendo como sua fonte legítima e oficial o monismo estatal e atualmente “está sujeita ao poder do Estado e às leis do mercado” (WOLKMER, 2013b, p. 45). Trata-se da concepção liberal-burguesa de Direitos Humanos produto da “modernidade ocidental como um paradigma fundado na tensão entre regulação e emancipação social” (SANTOS; MARTINS, 2019, p. 20). Os autores chamam a atenção para a concepção de emancipação social presente no conceito de Direitos Humanos e seu espaço de aplicabilidade.

Enquanto discurso de emancipação, os direitos humanos foram historicamente concebidos para vigorar apenas do lado de cá da linha abissal, nas sociedades metropolitanas. Tal acontece porque ao centro da imaginação modernista está a ideia de que a humanidade se constitui de um projeto comum: direitos humanos universais. Esta imaginação humanista foi incapaz de entender que, uma vez combinado com o colonialismo, o capitalismo seria incapaz de abandonar o conceito de sub-humano como parte integral da humanidade (SANTOS; MARTINS, 2019, p. 21).

A demais “é pela atuação do sujeito que se constrói o discurso, e é só por meio da ideologia que se constrói o sujeito” (BARROS, 2015, p. 74). A região Amazônica é a “última fronteira de expansão econômica do país marcada, nos últimos anos, pela inserção do capital mediante a instalação de usinas hidrelétricas, mineradoras, madeiras, construção de portos e rodovias” (BENATTI; ROCHA; PACHECO, 2015, p. 7). Neste sentido, “o discurso seria o efeito de sentido entre interlocutores” (BARROS, 2015, p. 75), onde a “proteção” e o “protecionismo” se transformam em estratégias de desafetação territorial.

Assista-se, hoje, à implementação de políticas de “reorganização de espaços e territórios”. Elas não são um produto mecânico da expansão gradual das trocas, mas sim o efeito de uma ação de Estado deliberadamente protecionista, voltada para reestruturação de mercados, disciplinando a comercialização da terra e dos recursos florestais e do subsolo. A distinção entre “proteção”, que deriva de mecanismos de uma ação ambiental conservacionista perpetrada por agências multilaterais e grandes conglomerados econômicos, e “protecionismo”, que grandes como veremos adiante, em uma ação direta do Estado inspirada, sobretudo, no potencial de crescimento econômico, torna-se elementar para uma compreensão mais detida das transformações em jogo (ALMEIDA, A., 2014, p. 352-353).

Pensar no processo de expansão do capital nas áreas ocupadas por comunidades Indígenas, Quilombolas, Tradicionais e Campesinos se faz imprescindível. As políticas públicas e estratégias dos diversos atores sociais e agências governamentais não levaram em conta a diversidade cultural e ecológica existentes neste espaço social (ALMEIDA, A., 2015, p. 8). O discurso da modernidade que perpassa a língua atravessando a ideologia e envolto pela sua própria história (BARROS, 2015, p. 75), impulsiona a falsa sensação de neutralidade do

Estado. Os agentes estatais produzem enunciados que representam o Estado, constituindo-se uma ideologia do serviço público e do que seria o bem público (BOURDIEU, 2014, p. 36).

[...] é também como formas de garantia da existência de suas próprias instituições que os agentes estatais se ligam necessariamente à manutenção das próprias relações sociais capitalistas. O movimento dos agentes estatais pode não ser consciente tampouco ligado a uma estratégia nitidamente estabelecida ou a uma classe específica, mas condiciona a existência das instituições estatais à manutenção das próprias relações sociais capitalistas (MASCARO, 2013, p. 53).

Os agentes do Estado pela razão hegemônica são pensados para estarem a serviço dos indivíduos e dos coletivos “dominantes economicamente e dos dominantes simbolicamente, e ao mesmo tempo a seu próprio serviço” (BOURDIEU, 2014, p. 38) e não da coletividade e do bem público. Até o presente momento diversas reformas ocorreram em toda a América Latina, incluindo as políticas de extração de recursos não renováveis e redistribuição de recursos financeiros, ainda que simbolicamente houvesse maior atenção ao meio ambiente como tentativa de combinar medidas de redução e exclusão da pobreza, com a exploração dos recursos naturais (DE CASTRO; HOGENBOOM; BAUD, 2015, p. 14).

Estamos diante de um modelo econômico produtivista de desenvolvimento materializando-se por meio de dois sistemas binários, as economias capitalistas de um lado e do outro as economias de reciprocidade comunal. Sem embargo, “as dicotomias não são ontológicas mas hermenêuticas” (MIGNOLO, 2008, p. 308). Os recursos naturais passam a ser mobilizados para uma produção em larga escala, considerando o conceito de “commodities” (ALMEIDA, A., 2015, p. 8). Alfredo Wagner Berno de Almeida (2015, p. 11) chama a atenção para o processo de construção das “identidades coletivas”, apresentando-se de maneira dinâmica concebidos como estratégias de resistência contra a expropriação de seus territórios:

As identidades coletivas são construídas consoantes uma pauta; elas são redefinidas situacionalmente, portanto, não são estáticas. Os agentes perfilam lutas condizentes com políticas identitárias, culturais e debatem uma “nova” cartografia social centrada no território, como condição de existência e resistência aos processos de expropriação, desapropriação que são agenciados pelos interesses econômicos voltados para os recursos florestais, hídricos e minerais (ALMEIDA, A., 2015, p. 11).

O território habitado por comunidades Quilombolas alicerça-se na concepção de “*locus*” de produção da cultura e dos saberes locais, geridos por uma lógica não compreendida na concepção do direito de matriz liberal. Segundo Eliane Moreira, esse espaço envolve não somente aspectos físicos e materiais, mas também os elementos simbólicos, afastando do conceito a ideia tão somente dos aspectos fundiários (2017, p. 27). Benatti (1998, p. 4) traz o conceito de conservação ecológica, que consiste na utilização e gestão pelo ser humano do

conjunto do ecossistema, orientando a produção para um melhor proveito do meio ambiente natural de forma sustentável.

Possuindo cada uma delas uma identidade própria ligada à forma de uso do seu território e a sua ancestralidade social e histórica. A identidade tem como esteio as mobilizações em torno de “processos étnicos e culturais que explicitam relações sociais, dentre as quais, conflitos, formas religiosas, formas de produção, aspectos culturais, uso dos recursos naturais e formas de apropriação territorial” (FARIAS JÚNIOR, 2010, p. 90). O uso de seus territórios se pauta em uma relação íntima de dependência, uma relação simbiótica entre os grupos sociais neles presentes, a natureza e a cultura. Assim, o território passa a ser um espaço simbólico de identidade fundamentando um sentido de pertencimento (MOREIRA, E., 2017, p. 28).

Diante do cenário atual latino-americano, temos como característica o surgimento de novos movimentos socioambientais, rurais e urbanos, que possuem um caráter policlassista, reconhecidos pelo seu caráter assemblear e direcionados pela busca do reconhecimento de sua autonomia. Nesse meio, temos algumas organizações não governamentais ambientais que combinam em sua atuação a política de “lobby” com a lógica dos movimentos sociais. Também é possível notar junto aos coletivos a presença de grupos de especialistas e intelectuais que não só acompanham as ações das organizações e movimentos sociais, como em muitas ocasiões fazem parte das mesmas (SVAMPA, 2012, p. 20). Optamos metodologicamente, ao tratarmos da organização social dos Quilombos e dos processos de construção dos Protocolos Comunitários-Autônomos trabalharmos com a categoria de “movimentos emergentes”.

Atualmente, o conceito de sociedade civil tem sido utilizado partindo de um modelo de divisão tripartite da realidade: Estado, mercado e a sociedade civil. Scherer-Warren (2006, p. 110) faz uma ressalva que a sociedade civil³⁶ é composta de forças sociais distintas, múltiplas, representativas de diversos segmentos sociais. A autora faz um recorte adotado neste trabalho, que o termo “movimentos sociais” se refere preferencialmente às forças relacionadas “à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110). Os movimentos socioambientais de caráter emergentes se encontram inseridos nesse conceito.

A sociedade civil, especificamente os movimentos socioambientais enquanto categoria dos “movimentos emergentes”, distingue-se do Estado e do mercado por estes estarem preferencialmente orientados “pelas racionalidades do poder, da regulação e da economia”

³⁶ Scherer-Warren (2006, p. 110) pontua que a “sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas”.

(SCHERER-WARREN, 2006, p. 110). Estamos diante de mudanças conceituais, que carregam em seu bojo uma grande responsabilidade no tocante à representatividade, participação e defesa de direitos de grupos ou movimentos organizados (WOLKMER; DUTRA, 2015, p. 158) orientados por uma racionalidade que contemple suas realidades culturais, étnicas e cosmológicas.

Quilombolas enquanto povos etnicamente diferenciados, inseridos na Convenção n. 169, organização politicamente e socialmente ao redor da concepção de “movimentos emergentes”, em oposição ao modelo de Estado Liberal e Monista. Entretanto, percebe-se na articulação pela defesa e garantia de seus direitos, que estes se diferenciam dos demais direitos previstos a outros movimentos, e o que caracteriza essa diferença é a sua etnicidade e a construção histórica, social e política de suas identidades. O direito à autodeterminação vinculado está na preservação da identidade Quilombola. Neste sentido,

A formulação de identidades distintas é efeito, neste caso, não de um sistema cultural exclusivo, mas de imagens construídas em um contexto de referências interculturais em que os envolvidos encontram-se em complexas relações de poder e resistência. Desse modo, a experiência cultural desses grupos é construída por sua inserção em um universo social mais amplo a partir de eventos que transcendem os limites do âmbito local, mas que afetam as respostas locais aos processos de exploração florestal em larga escala, atuando na implementação de políticas públicas, impondo, ambas novas formas de gestão e controle sobre o território ocupado por esses grupos (O'DWYER, 2002, p. 256).

Em sentido mais amplo, Scherer-Warren entende que os movimentos sociais estão organizados “em torno de uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto ou utopia, num contínuo processo em construção” (2006, p. 113), resultando de múltiplas articulações sociais. Do outro lado, Tourine (2006, p. 254, tradução nossa) acredita ser o movimento social uma “conduta coletivamente organizada de um ator lutando contra seu adversário por meio de um direcionamento social que parte da história de uma coletividade concreta”. Alerta que o movimento social não pode perder seu norte orientativo das culturas e do conflito social.

Nos últimos tempos, em razão do esgotamento e do descrédito dos sujeitos de direito liberais, bem como diante de sua ineficácia na garantia de direitos contemplando a diversidade e a pluralidade, a categoria de “sujeitos coletivos” ganha força. Aqui direcionamos nossa análise para um sujeito coletivo em especial, qual seja, os sujeitos coletivos Quilombolas. Esses sujeitos coletivos, direcionam sua luta e suas reivindicações ao direito de serem reconhecidos, de terem sua forma de vida e sua organização social, política e cultural respeitada e valorizada nos processos de construção do desenvolvimento da sociedade nacional, ou seja,

de exercerem seu direito fundamental à autonomia e autodeterminação. Não objetivam a tomada do poder, ou a mudança da estrutura política do capital, sua intenção é o respeito ao direito de se autodeterminarem e de terem seu modo de vida, ciência, direito respeitado e dialogando com o sistema Estatal. O que buscam é sua existência, enquanto sujeitos autônomos.

Wolkmer sustenta que os sujeitos coletivos são os autênticos portadores da “nova cultura política-jurídica de base, acentuando não só seu caráter reivindicatório, mas sobretudo sua dimensão participativa e construtiva” (2001, p. 322). Almejam que o Estado proporcione formas comunitárias e participativas para o exercício efetivo das cidadanias plurais, refletindo as necessidades dos sujeitos coletivos de direito e pelos indivíduos (VÉRAS NETO, 2010, p. 158). Quanto à diferenciação com os movimentos sociais de conteúdo classista,

Neste contexto, procurou-se diferenciar os “antigos” movimentos sociais (vinculados ao conceito de “classe”, subordinados ao Estado e de caráter temporário) dos “novos” movimentos sociais (de teor interclassista, possuidores de autonomia relativa frente ao Estado e de alcance duradouro, mais ou menos permanentes). Tal diferenciação compreende ainda a busca de suas origens nas rupturas e crises culturais valorativas, no esgotamento das estruturas institucionais de governo e representação, bem como no crescimento das demandas vinculadas à melhoria das condições de vida e do aumento das contradições geradas pelo desenvolvimento de sociedades do Capitalismo dependente e associado (WOLKMER, 2001, p. 322).

A visão liberal do direito se sustenta na supremacia do indivíduo (PINTO, 2012, p. 19), em sentido inverso localizam-se as experiências de ampliação dos direitos humanos através de perspectivas multiculturais e interculturais vivenciadas na América Latina. Os direitos coletivos tomam como referência a etnicidade e o passado colonial escravista, visibilizando o conteúdo jurídico e político de cada uma dessas culturas. Para a concepção liberal de direito³⁷, o “sujeito de direito” se constitui de forma abstrata e intercambiável³⁸ através de classificações binárias em uma compreensão atomista do indivíduo (DUPRAT, 2012, p. 231), que integra uma “racionalidade indolente” (SANTOS, 2002, p. 239). Essa concepção afastaria, como já mencionado a concepção de autodeterminação dos povos.

O tema da justiça passa a ser decidido com a doutrina das “esferas de liberdade” de cada indivíduo. Frases como “minha liberdade termina onde começa a liberdade do outro” desenhavam apropriações territoriais sob o signo da ubiquidade. O termo ubiquidade, na física, é sinônimo de exclusão: dois corpos físicos não podem ocupar o mesmo espaço ao mesmo tempo. Levado para o campo do Direito, significava que

³⁷ Estamos diante de um modelo de modernização, o qual pautou-se pelo crescimento econômico e pelo progresso tecnológico, fundamentado em uma lógica jurídica orientada pelos paradigmas do direito positivo. Neste sentido, forjou-se na concepção liberal do direito, guiando-se pelas ideologias das liberdades individuais, privilegiando os interesses privados (LEFF, 2015, p. 346).

³⁸ O resultado do liberalismo, significa que “eliminou as concepções metafísicas da personalidade individual e, ao submetê-la à definição racional do interesse privado, assegurou-lhe uma harmonia unânime com as autodefinições dos outros. Tal segurança cumpriu as expectativas enquanto seus beneficiários eram uma minoria privilegiada” (MORSE, 1988, p. 123 apud LEFF, 2015, p. 360).

todo homem desloca os demais homens de seu campo de ação. A propriedade privada é o arquétipo dessa geografia de figuras geométricas, fronteiriças e excludentes entre si (DUPRAT, 2012, p. 230).

Will Kymlicka, quanto aos Direitos Humanos, aponta a necessidade de que exista o respeito à justiça etnocultural, entretanto propõe um debate a respeito da forma que as normas internacionais de Direitos Humanos estão sendo promovidas ou impostas. O referido autor chama a atenção para o fato de os direitos serem concebidos tendo como foco os indivíduos, e que a proteção e garantia dos direitos individuais por si só protegeriam os grupos. Por outro lado, as sociedades não europeias buscam a proteção dos direitos de seu grupo, partindo de suas tradições (2011, p. 17). Proteger os direitos de um coletivo partindo de suas concepções do mundo, significa estabelecer as regras e formas socialmente e juridicamente válidas a respeito dos bens jurídicos que para eles são importantes, independente se os mesmos possuem ou não correlação com os bens jurídicos conceituados no direito Estatal.

Está cada vez mais claro, contudo, que a lista de direitos individuais comumente garantidos pelas constituições democráticas ocidentais, ou pela Declaração da ONU, não é suficiente para garantir a justiça etnocultural, sobretudo nos Estados com minorias nacionais. Por minorias nacionais refiro-me a grupos que formam sociedades em exercício, com instituições, cultura e linguagem própria, concentradas em um território específico antes de serem incorporadas a um Estado mais amplo (KYMLICKA, 2011, p. 20).

Pretendem os Povos, por meio dos movimentos sociais emergentes, recuperarem a liberdade para exercerem suas identidades e seus diversos conteúdos como as “cidadanias raciais” (MOREIRA, A., 2017, p. 1055) e seus “Direitos de ser” (LEFF, 2015, p. 348). Consistem tais direitos na sua própria existência, possibilidade de reafirmarem sua cultura e se reapropriar do patrimônio natural exercendo a autodeterminação sobre seus territórios, modelando sua concepção de desenvolvimento sustentável (LEFF, 2015, p. 348). Portanto, defendemos que ao estabelecerem seus “direitos de ser” e exercerem uma cidadania diferenciada, aqui classificada de “cidadania racial” as comunidades Quilombolas passam a materializar e a ver reconhecida pelo Estado o seu direito à autodeterminação.

O conceito de justiça histórica ocupa um papel central na formulação de cidadania racial, primeiro porque minorias raciais são grupos subalternos e segundo porque essa condição decorre de uma responsabilidade coletiva. A condição de subalternos significa que membros de um determinado grupo enfrentam uma situação de desvantagem estrutural dentro de uma sociedade ao longo da história. Dois fatores são responsáveis pela manutenção dessa conjuntura: a contínua reprodução de estigmas que causam danos permanentes e incessantes ao *status* cultural dos membros desses grupos e também as práticas sociais que provocam desigualdades materiais e essas mesmas pessoas (MOREIRA, A., 2017, p. 1065-1066).

Desse modo, os movimentos emergentes almejam uma cidadania que contemple um “conceito de justiça que integre isonomia entre diferentes grupos etnoculturais (via de direitos de minorias) com a proteção dos direitos individuais nas comunidades políticas majoritárias e minoritárias (via de direitos humanos tradicionais)” (KYMLICKA, 2011, p. 37). Atem-se ao fato da barreira da inclusão social de grupos étnicos ou raciais, ou ainda étnico-raciais, como os Quilombolas, a dificuldade de os situarmos dentro do discurso jurídico, que o concebe como categoria abstrata de sujeito de direito.

A insurreição dos “movimentos sociais emergentes” transita pelo campo da produção e reafirmação de um conhecimento ancorado no “Bem viver” materializado em “práticas de resistência ao colonialismo e às suas sequelas” (ACOSTA, 2016, p. 70). Trata-se da vivência de Povos Indígenas, Africanos e outros grupos categorizados como “Povos Tradicionais”, onde a concepção de processo linear epistemológico e de vida não existe. Nesta modalidade, a ideia de “subdesenvolvimento e desenvolvimento, dicotomia pela qual deveriam transitar as sociedades para a obtenção do bem-estar, como ocorre no mundo ocidental” (ACOSTA, 2016, p. 71) não integram a racionalidade e a identidade cultural desses Povos.

Os movimentos sociais emergentes, materializam a organização política e social dos Povos excluídos e vítimas do processo colonial, que em sua articulação vêm realizando um processo de diálogo entre saberes e disciplinas. Para Svampa (2012, p. 20), pretendem ser um processo de tradução desses conhecimentos definidos por meio de metodologia de elaboração de um saber independente dos discursos dominantes e dos discursos dos especialistas, qual seja uma contra-informação. Esse saber se orienta na valorização dos saberes locais decorrentes dos conhecimentos Indígenas, Camponeses, Quilombolas, Raizeiros, Afrocolombianos e outros grupos etnicamente diferenciados.

A “práxis” como instrumento do exercício da autodeterminação e da liberdade, essa “indissociável da existência de regras morais transmitidas pelo costume e pela tradição” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 168), deve estar vinculada a uma epistemologia própria. Leff (2015, p. 100) define o “saber ambiental” como aquele capaz de questionar “os comportamentos associados às práticas de consumo derivadas da sociedade pós-industrial”, assim a “epistemologia” dedica-se “a análise das condições de produção e identificação do conhecimento válido” (SANTOS, 2019, p. 19). O que se propõem não é qualquer epistemologia, mas aquela denominada como “epistemologia do Sul”.

Trata-se antes de identificar e valorizar aquilo que muitas vezes nem sequer figura como conhecimento à luz das epistemologias dominantes, a dimensão cognitiva das lutas de resistência contra a opressão e contra o conhecimento que legitima essa mesma opressão. Muitas dessas formas de conhecimento não configuram

conhecimentos pensados como atividade autônoma, e sim gerados e vividos em práticas sociais concretas (SANTOS, 2019, p. 18).

A ideologia liberal dominante respalda-se na segmentarização do conhecimento, em que cada disciplina deve possuir um nível coerente de análise dotado de metodologias próprias (WALLERSTEIN, 1999, p. 450), nas quais o “Estado e mercado, política e economia eram domínios analiticamente separáveis (e amplamente autônomos), cada qual com suas regras particulares (lógica)” (WALLERSTEIN, 1999, p. 452). O saber científico e racional possui a necessidade de se constituir como única verdade reunindo os mundos subjetivo e objetivo, buscando “demonstrar que essa verdade da teoria e da prática não é uma condição subjetiva, mas objetiva” (MARCUSE, 1973, p. 125), preocupação do pensamento ocidental. Onde

[...] parecia haver muitas realidades que aparentemente não estavam nem no domínio do mercado nem no do Estado, essas realidades eram colocadas num saco de surpresas residual que recebeu como compensação o pomposo nome de sociologia. Em certo sentido se pensava que a sociologia explicava os fenômenos aparentemente “irracionais” que a economia e a ciência política eram incapazes de elucidar. Finalmente, como havia povos para além do reino do mundo civilizado – remotos, e com os quais era difícil comunicar-se –, o estudo desses povos abrangia regras especiais e treinamento específico que receberam o nome um tanto polêmico de antropologia (WALLERSTEIN, 1999, p. 452).

Estamos diante de dois conceitos de “Modernidade”. O primeiro de caráter eurocêntrico consistente em uma saída para a humanidade gerando um novo desenvolvimento aos seres humanos. O segundo possui sentido mundial levando em conta a existência antes da operação do sistema mundo de uma série de sistemas culturais (DUSSEL, 2016b, p. 27). Aquele carrega simultaneamente aos processos de colonização e instituição da *plantation*, a institucionalização de uma nova razão governamental no Ocidente – a razão mercantil. Segundo Enrique Dussel, a denominação de modernidade eurocêntrica é realizada, pelo fato de indicar “como pontos de partida da Modernidade fenômenos intra-europeus, e seu desenvolvimento posterior necessita unicamente da Europa para explicar o processo” (DUSSEL, 2016b, p. 27). O mercado surge como mecanismo de organização das trocas e o local em que se estabelece os valores e a utilidade dos objetos e das pessoas em geral (MBEMBE, 2018, p. 144-145).

Desde a constituição do sistema-mundo moderno-colonial, em 1492, que a degradação dos recursos naturais e culturais vem tomando dimensões planetárias, como se pode observar com a devastação de grande parte da Mata Atlântica, onde estava o pau-brasil, assim como o genocídio das populações originárias tanto na América como na África. É importante registrar esse caráter planetário da devastação socioambiental desde o início do processo de formação do mundo moderno-colonial (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 397).

O Brasil é marcado pelo colonialismo alicerçado no sistema escravocrata e nas grandes propriedades, por muito “tempo o poder sobre os homens do poder sobre o território e seus recursos. Ante a vastidão continental do país e a enorme disponibilidade de terras livres, o escravismo foi condição essencial da apropriação privada da base material da sociedade” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 121). A territorialidade do capitalismo brasileiro tem como foco à concentração do poder de controle dos recursos naturais nas mãos de poucos e a privatização da natureza enquanto bem de uso comum (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 122-123). Assim,

Trata-se, no entanto, desde o início, de lutas por modos alternativos de apropriação da base material da sociedade. O discurso ambiental veio posteriormente incorporar essas lutas em um novo todo, dando margem a que diferentes percepções e estratégias fossem elaboradas, novos argumentos e projetos surgissem no debate público (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 123-124).

Segundo Zhouri e Laschefski (2010, p. 21), o movimento pela Justiça Ambiental surgiu pelos anos 80. Neste sentido, constitui-se “[...] no campo da justiça ambiental como que um conjunto de direitos que problematiza todo o sistema jurídico, tanto sua racionalidade formal como seus princípios axiológicos e seus instrumentos normativos” (LEFF, 2015, p. 365). A Justiça Ambiental organiza-se enquanto um movimento de ressignificação da temática ambiental, através do diálogo com as dinâmicas sociopolíticas relacionadas à construção da justiça social em uma perspectiva ampliada (ACSELRAD, 2014, p. 460).

O movimento pela Justiça Ambiental busca elaborar uma agenda que seja comum às incontáveis lutas postas contra os conflitos em torno do tratamento de poluições geradas por empreendimento extrativos e de condições insalubres de trabalho. As atividades causadoras de impactos ambientais frequentemente localizam-se em regiões ocupadas por grupos postos a margem e vulnerabilizados pela “cidadania liberal” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 21). A Teoria da Justiça Ambiental, portanto foca-se em dois grandes eixos: 1) o conflito, como elemento gerador de mudanças sociais; e 2) os conflitos socioambientais (MOREIRA, E., 2017, p. 13).

O movimento de Justiça Ambiental evidencia a desigualdade dos custos ambientais, a falta de mecanismos de participação e de democracia, bem como, no caso do racismo ambiental, os povos originários têm seus territórios espoliados (SVAMPA, 2012, p. 24). Acselrad elenca as principais características das lutas por justiça ambiental no Brasil combinando os seguintes elementos:

- a defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos – comunidades tradicionais situadas na fronteira da expansão das atividades capitalistas de mercado;

- a defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo mercado; - a defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos fortes do mercado; e – evocam a defesa dos direitos das populações futuras (ACSELRAD, 2014, p. 466).

Para Leff (2015, p. 362) “no campo da justiça ambiental, a construção dos direitos emerge do posicionamento de grupos sociais e de movimentos sociais frente aos impactos ecológicos ocasionados pelos padrões de exploração dos recursos naturais”. Neste sentido, as redes e movimentos socioterritoriais vêm estabelecendo uma “linguagem de valoração” (SVAMPA, 2012, p. 21) a respeito dos territórios, que se opõem ao discurso cientificista da ecologia e da visão desenvolvimentista defendido pelos governos e pelas grandes corporações.

O imaginário do negro e do povo Quilombola era de alguém “nocivo e prejudicial a um país que buscava o desenvolvimento” (OLIVEIRA, L., 2019, p. 134). O racismo científico acreditava ser a interação das raças o fator condicionante para a sociedade não se desenvolver civicamente (OLIVEIRA, L., 2019, p. 135). A cidadania no Brasil construída com o advento da República, não possibilitou que negros, e tão pouco as Comunidades Quilombolas, exercessem com liberdade seus direitos civis e políticos. Na produção de um discurso emancipatório forjado pelos movimentos socioambientais pretende-se romper com o processo de globalização neoliberal ocorrido no planeta nesses últimos 40 anos.

Devemos entender “a natureza do processo de globalização e de que modo esse processo implica ou não na globalização da natureza” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 20). Como estratégias de resistência são estimulados a produção de leis e normas inaugurando marcos jurídicos nacionais e internacionais os quais apontam à construção de uma nova institucionalidade ambiental (SVAMPA, 2012, p. 21), tendo como característica a luta pelos recursos ambientais, simultaneamente apresentados por sentidos culturais. Destaca-se que a norma jurídica produzida pelo Estado não estabelece a proteção a direitos decorrentes dos vínculos entre a natureza e a cultura dos povos etnicamente diferenciados, neste sentido, Leff chama atenção para o fato de que

[...] os vínculos entre natureza e cultura, comunidade e território, saber e apropriação, parecem relações impossíveis de nomear, de delimitar, de prescrever. A norma jurídica não estabelece a proteção desses direitos, que permanecem sujeitos às relações de poder real e na defesa e apropriação de territórios, ou nos termos dos contratos específicos firmados entre as empresas, os Estados e, às vezes, as comunidades fragmentadas. Nessa “difusividade” entre os fatos e os direitos, o capital e a tecnologia encontram livre acesso à apropriação da riqueza genética (LEFF, 2015, p. 365).

As Teorias Jurídicas, em nosso entender, devem guardar seu fundamento com a práxis social dos povos/movimentos emergentes. No campo teórico, a Teoria da Justiça Socioambiental nos auxilia a entender os processos de construção e de afirmação dos Protocolos Comunitários-Autônomos das Comunidades Quilombolas, da mesma maneira que esses Povos se inserem nos cenários de disputa de narrativas e discursos com o Estado/Governo no “campo” socioambiental. As Comunidades Quilombolas, através de seus Protocolos comunitários, emergem como atores centrais da Justiça Socioambiental, ou seja, “*sujeitos de direitos socioambientais*” (MOREIRA, E., 2017, p. 20). Devem esses sujeitos construir agendas que dialoguem com os diversos campos em disputas que envolvem os conflitos socioambientais (MOREIRA, E., 2017, p. 17).

Pretende-se “afirmar a importância do conflito como elemento gerador de mudanças sociais” (MOREIRA, E., 2017, p. 13), caminho seguido pelo direito por meio dos “conflitos socioambientais como elementos conformadores da Justiça Socioambiental” (MOREIRA, E., 2017, p. 13). Eliane Pinto Moreira (2017, p. 20), a partir da análise de outros autores, nos traz uma tipologia dos conflitos socioambientais: a) conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais; b) conflitos em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana e natural; e c) conflitos em torno do uso dos conhecimentos ambientais, reconhecendo que, em cada um dos tipos, é possível visualizar diversos subtipos.

O recorte do conflito socioambiental lança mão de um olhar que vai além da questão ecológica, perseguindo uma integração entre as questões ambientais e sociais. Necessita ser concebido como um processo dinâmico, onde as partes percebem que seus interesses se contrapõem. Ambos os atores do conflito adotam ações as quais podem constituir uma ameaça à governabilidade e a ordem pública, para que uma resolução ocorra deverá o Estado intervir na qualidade de mediador, negociador e garantidor de direitos. O conflito se instala havendo uma diferença entre as partes, uma controvérsia que deve ser entendida como um conjunto de posições e ações referentes a um fato, situação ou cisão em concreto (SÁENZ, 2013, p. 12).

Os conflitos socioambientais³⁹ podem ser definidos como “disputas entre grupos derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural” (LITTLE, 2001, p. 107). Decorrem da divergência entre os “interesses privados e interesses coletivos ou públicos relacionados aos problemas ambientais são conflitos sociais porque envolvem a natureza e a sociedade, mas acontecem a partir de um tipo determinado de organização da

³⁹ Eliane Pinto Moreira (2017, p. 21) define conflitos socioambientais como sendo aqueles “[...] que envolvem disputas em torno de territórios e a natureza que lhe é intrínseca e tem como ponto comum a especial relação que os povos e comunidades tradicionais possuem com estes bens como base para a vivência social e cultural”.

sociedade” (VIANNA, 1997, p. 25). Paul Little chama a atenção para os embates dos modos de produção nos territórios onde estão presentes ao menos dois grupos, impondo entre eles seus modos de se relacionar com o território, os “povos do ecossistema” e “povos da biosfera”.

Existem centenas de grupos que continuam ganhando sua subsistência por meio de formas não-industriais de adaptação, e mantendo uma relação direta com o ecossistema onde vivem. Estes grupos – que incluem camponeses, povos indígenas, pastorais e populações extrativistas como pescadores, caçadores e coletores – têm sido denominados povos de ecossistema, porque ganham sua sustentação por meio da exploração direta do ecossistema que os circunda. Por outro lado, os trabalhadores fabris, os empresários e outros grupos urbanos – denominados povos da biosfera – têm como ambiente de exploração direta toda a biosfera graças às altas tecnologias disponíveis. Quando os povos da biosfera querem explorar, para seu benefício próprio, os recursos naturais de ecossistemas onde moram grupos tradicionais, a existência de um conflito socioambiental agudo é quase inevitável devido ao choque entre os distintos sistemas de produção (LITTLE, 2001, p. 108).

Juliana Santilli ao discorrer sobre os “bens socioambientais” leciona que sob tais bens “incide um direito coletivo que se sobrepõe ao direito de domínio. Independentemente do domínio público ou privado, o interesse coletivo condiciona e restringe a utilização do proprietário público ou o particular faça dos bens socioambientais” (2005, p. 57). A Teoria da Justiça Socioambiental estabelece a essencialidade do reconhecimento dos Povos e Comunidades Tradicionais como sujeitos de direitos socioambientais, afirmando seu protagonismo no campo da justiça socioambiental em contraposição à constante tendência de tratá-los como objetos do conflito (MOREIRA, E., 2017, p. 21).

Encarrega-se o Direito Socioambiental, nas palavras de Marés (2011, p. 174), de transformar as “políticas públicas em direitos coletivos, porque a política estatal que viola direitos coletivos está violando direitos garantidos legalmente e não apenas contrariando grupos de interesse”. Segundo Santilli, estariam os direitos socioambientais permeados por definições produzidas por outras áreas do conhecimento, revelando portanto, um caráter inter e transdisciplinar “dessa nova área do direito, em que os conhecimentos produzidos pela dogmática jurídica são insuficientes para atender à necessidade de novos paradigmas na relação do homem com a natureza” (2005, p. 98). O direito socioambiental se concretiza por meio de dois valores: a biodiversidade e a sociodiversidade. A síntese dos bens socioambientais se dá através de direitos coletivos os quais também são o objeto dos conflitos socioambientais.

São socioambientais, portanto, todos aqueles bens necessários a manutenção da biodiversidade e sociodiversidade, que compõem o meio ambiente ecologicamente equilibrado ou que sejam evocativos, representativos ou portadores de referência à memória das culturas e o conhecimento coletivo. Estes bens são assim reconhecidos por lei, ato administrativo ou sentença judicial, quando a Administração Pública não o faz. Portanto existem no mundo jurídico, são objeto de direito (MARÉS, 2011, p. 179).

No bojo dos conflitos socioambientais destaca-se o fato que “a incorporação das categorias sociais ao ordenamento jurídico depende das relações de forças e de estas se colocarem mais próximas ou distantes dos dispositivos legais, tal é o tamanho o controle do campo jurídico” (SHIRASHI NETO, 2013). Nesta lógica, os conflitos socioambientais estão vinculados ao acesso e ao controle dos recursos naturais e dos territórios os quais supõem, por parte dos atores sociais envolvidos, a existência de valores e interesses divergentes em torno de um mesmo objeto em um contexto de grande assimetria de poder (SVAMPA, 2012, p. 19). Quanto à definição de território, é concebido como,

[...] um espaço de reprodução histórica e cultural, que não pode ser confundido com um quadrilátero, sob um viés meramente “geográfico”. As populações tradicionais, os povos indígenas e os povos quilombolas emergiram como protagonistas, resignificando a natureza e reinventado o significado de território, fenômeno que não se observa só no Brasil, mas de modo geral em toda a América Latina (BENATTI; ROCHA; PACHECO, 2015, p. 6).

Estes conflitos expressam as diferentes concepções sobre o valor dos territórios, dos sentidos da natureza e do meio ambiente. Vem se estabelecendo uma disputa acerca da concepção sobre desenvolvimento e de maneira mais geral o que se entende por democracia. Discorre ainda Svampa que esses conflitos ocorrem em múltiplas escalas, em múltiplos espaços, esse conceito relaciona-se com a reformulação das escalas dos diversos processos de globalização. Os conflitos se inter-relacionam com uma complexa rede de atores sociais, econômicos, políticos, locais, regionais, estaduais e globais, possuindo a multiescalaridade aspectos diferentes (SVAMPA, 2012, p. 20).

Em sentido diverso, Sáenz (2013, p. 13) defende um posicionamento no qual os conflitos socioambientais na América Latina se assumem enquanto processos de interação social derivando da ideia de desenvolvimento sustentável, oferecendo oportunidades de transformação social aos envolvidos no conflito. Por este paradigma, o conflito funda elemento próprio e normal da dinâmica e dos processos de mudança social e ambiental. Desta maneira, possibilitariam os conflitos o surgimento e a definição de políticas públicas capazes de satisfazer às demandas sociais e às necessidades dos sujeitos excluídos.

Zhour e Laschefski (2010, p. 23) trazem uma classificação dos conflitos ambientais territoriais⁴⁰ envolvendo os “grupos hegemônicos da sociedade urbano-industrial-capitalista e

⁴⁰ Destacamos os conflitos ambientais territoriais, que dizem respeito ao uso e à relação de cada um dos grupos por um determinado espaço. Laschefski aponta uma maior dificuldade na resolução deste tipo de conflito, no tocante à interação dos processos participativos no sistema de licenciamento ambiental. Estamos diante de modos diferenciados de apropriação simbólica e material da natureza, os quais envolvem modos distintos de se relacionar com o mundo e de produzir o espaço, sendo incompatíveis (LASCHEFSKI, 2011, p. 29).

os grupos chamados tradicionais, que são ou apenas parcialmente encontram-se inseridos nesse modelo de sociedade”. Nesta acepção, os “grupos chamados tradicionais” se caracterizam pela vinculação entre comunidade e território, seu significado apresenta-se de forma dinâmica e como fato do presente, assim como o conceito de Comunidades Remanescentes de Quilombo, ambos rompem com a visão essencialista e de rigidez de propriedade ou terra (ALMEIDA, A., 2008, 119).

A construção política de uma identidade coletiva, coadunada com a percepção dos agentes sociais de que é possível assegurar de maneira estável o acesso a recursos básicos, resulta, deste modo, numa territorialidade específica que é produto de reivindicações e de lutas. Tal territorialidade consiste numa forma de interlocução com antagonistas e com o poder do estado (ALMEIDA, A., 2008, 119).

A partir dos elementos físicos do território constituídos em unidade, fundamento da produção e da reprodução dos modos de vida desse grupo, é possível entendemos os diversos atributos de ordem econômica, social e cultural, valores que se constituem no corolário da identidade com o espaço onde vivem. Esses processos, buscam à defesa dos direitos territoriais à identidade, ao reconhecimento cultural e social, bem como ao direito à autodeterminação. Quanto ao conceito de “conflitos territoriais”,

Em princípio, os conflitos territoriais marcam situações em que existe sobreposição de reivindicações de diversos segmentos sociais, portadores de identidade e lógicas culturais diferenciadas, sobre o mesmo recorte espacial – por exemplo, área para a implementação de uma hidrelétrica *versus* territorialidades da população afetada. A diferença em relação aos conflitos sobre a terra é que os grupos envolvidos apresentam modos distintos de produção dos seus territórios, o que se reflete nas variadas formas de apropriação daquilo que chamamos de natureza daqueles recortes espaciais (ZHOURI, LASCHEFSKI, 2017, p. 23).

O conflito entre a instalação de empreendimentos que afetam ou impactam os territórios na maioria das vezes se constitui em “conflitos estrutural e irreconciliável” (LEITE, M., 2018, p. 2118), situações nas quais “estes atores sociais pretendem utilizar o mesmo território de modo diferente e contraditório” (LEITE, M., 2018, p. 2118). As comunidades vivenciam o território como o seu espaço de reprodução cultural e material, e o empreendedor busca utilizar a área para a produção e reprodução de suas *commodities*, tendo como pressuposto o esvaziamento, retirada das comunidades daquele espaço⁴¹ (LEITE, M., 2018, p. 2118-2119).

⁴¹ Um dos conflitos mais intensos, e que exige uma tomada de precauções redobradas por parte dos agentes estatais, diz respeito aos conflitos decorrentes das atividades minerárias, seja de lavra, seja do transporte e armazenamento, assim, “é impossível promover a exploração minerária sem provocar impactos negativos aos recursos naturais da superfície, ou desestruturar os espaços simbólicos e a paisagem, inviabilizando, assim, a continuidade do uso daquele espaço pela comunidade [...]” (LEITE, M., 2018, p. 2119).

Uma terceira concepção dos conflitos ambientais os caracteriza como vinculados a interesses e estratégias diferenciadas da apropriação dos recursos da natureza em um contexto de globalização da economia e da ecologia (ACSERALD, 2004b, p. 18). Acserald (2004a, p. 7). Entende não ser possível separar a sociedade do seu meio ambiente, pois o mundo material se socializa através de significados dotados de “assinaturas” (AGAMBEN, 2019, p. 84). As comunidades Quilombolas concebem “todos os objetos do ambiente, todas as práticas sociais desenvolvidas nos territórios e todos os usos e sentidos atribuídos ao meio interagem e conectam-se materialmente e socialmente [...]” (ACSERALD, 2004a, p. 7) possuindo elementos culturais e históricos que estão vinculados ao meio ambiente.

Os objetos que constituem o “ambiente” não são redutíveis a meras quantidades de matéria e energia, pois eles são culturais e históricos: os rios para as comunidades indígenas não apresentam o mesmo sentido que para as empresas geradoras de hidroeletricidade; a diversidade biológica cultivada pelos pequenos produtores não traduz a mesma lógica que a biodiversidade valorizada pelos capitais biotecnológicos (ACSERALD, 2004a, p. 7).

A negação de direitos consiste em afastar a existência dos campos de disputas vivenciados pelos Povos e Comunidades Tradicionais, neste sentido, a negação e a invisibilização do campo de disputa podem ocorrer pelas ações do Estado como também por intermédio das atividades econômicas de acumulação do capital. Como consequência dessas ações temos as ameaças constantes ao modo de vida tradicional e às práticas de reprodução social e cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais (MOREIRA, E., 2017, p. 17). O Socioambientalismo constitui-se no novo paradigma de entendimento e análise das relações entre sociedade e meio ambiente.

Quanto às Comunidades Quilombolas aqui analisadas, a partir de seus protocolos, ressalta-se que são grupos dotados de “características e especificidades socioculturais no que se refere à forte identidade com o local que habitam, às formas de apropriação e de usos do território e de seus recursos naturais” (LASCHEFSKI, 2011, p. 30). O uso do território e dos recursos naturais se estabelecem a partir da mediação de códigos morais, relações de parentesco e de vizinhança, que no dizer de Laschefski (2011, p. 30) é concebido através de uma organização social particular, relacionada à história dessas comunidades e ao território tradicionalmente ocupado.

Destaca-se a estreita relação entre o Socioambientalismo e a Justiça Ambiental, pelo fato de que muitos grupos estão fragilizados por conta de sua condição econômica, étnica, cultural e informacionais que dificultam seu exercício pleno de cidadania étnico-racial. Conclui-se, portanto, ser a Justiça Socioambiental um desdobramento da Justiça Ambiental,

onde aquela pretende edificar condições que garantam o exercício da cidadania apontando caminhos para formação e solidificação de espaços públicos decisórios coletivos que possibilitem a participação direta dos titulares do patrimônio socioambiental (MOREIRA, E., 2017, p. 18).

2.2 Os Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento das Comunidades Quilombolas como expressão da autoregulação da CCPLI

Os Protocolos Comunitários-Autônomos apresentam-se como instrumentos legítimos da vontade das Comunidades Quilombolas, enquanto expressão da autoregulação do processo de consulta e consentimento manifestam “sua voz e seu direito próprio, como exercício da jusdiversidade e da autodeterminação” (DA SILVA, 2017, p. 243). No Brasil, as comunidades entenderam que os Protocolos deveriam ser produzidos unicamente por eles, visando estabelecer as formas e procedimentos a serem adotados quando consultados (MARÉS, 2019b, p. 35). A categoria “Protocolos comunitários-autônomos” agrega os instrumentos jurídicos discutidos e pactuados pelas comunidades Quilombolas autonomamente.

Eles são novos para os povos, cuja vontade coletiva em geral é tomada por seus organismos hierárquicos tradicionais, cuja legitimidade se dá sem interferência externa e sem ter que lidar com ponderações de interesses materiais contrários. Era o poder do *Tatarrey*, que somente se mantinha enquanto agisse em acordo com a comunidade e garantido por uma história ou caminho percorrido por decisões certas, o *Thakhi*, e pelo livro de atas das mulheres. Quer dizer, a legitimidade do poder decisório estava subentendida pela própria organização social. Quando há interferência de interesses materiais externos, porém, os povos entendem que precisam mais do que das velhas boas instituições comunitárias – especialmente se a interferência se dá com risco de alterações de seus direitos de organização social e território (MARÉS, 2019b, p. 40).

Os Protocolos se originam de uma vontade coletiva das comunidades, denominados de Protocolos autônomos/comunitários/próprios frutos da vontade unilateral das comunidades. Adotamos o entendimento, que somente os Protocolos autônomos/comunitários/próprios possuem validade e legitimidade estando em conformidade com a Convenção n. 169 e as demais normas de direito internacionais. Carlos Frederico Marés leciona que a finalidade dos Protocolos é estabelecer o modo que a comunidade ou povo tomará sua decisão, como formulará seu consentimento ao serem consultados. Trata-se de uma decisão interna, dizendo respeito somente ao povo, derivada de sua liberdade e autonomia (2019b, p. 34).

O Protocolo “representa a oportunidade para que os povos indígenas e comunidades quilombolas se preparem para exercer o direito de serem consultados, decidindo livremente quem poderá falar por cada povo ou comunidade envolvida” (YAMADA; GRUPIONI;

GARZÓN, 2019, p. 14). Pretendem as Comunidades Quilombolas ao elaborarem tais instrumentos normativos estabelecer um diálogo intercultural com o Estado devendo ser “respeitado a regra básica de um procedimento apropriado” (DA SILVA, 2017, p. 243). Assim,

Criar protocolos próprios de consulta implica em que cada povo indígena ou cada comunidade tradicional e quilombola pense em como deve ser consultado pelo governo, levando em consideração suas formas tradicionais de tomada de decisão, modos de construção de acordos internos, formas de se organizar politicamente e de se representar perante a sociedade nacional e perante o Estado. Ao serem formalizados, os protocolos são a definição explícita e pública de regras de representação, organização e acompanhamento de processos de tomada de decisões de cada povo, organização ou comunidade (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 14).

A CIDH tomou conhecimento que os diversos povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais no Brasil vêm realizando “procesos de elaboración de los protocolos de consultas propios” (OEA, 2019, p. 126). Os Protocolos autônomos, comunitários, próprios de consulta e consentimento, ou mandatos de consulta prévia⁴² (DA SILVA, 2017, p. 243) são expressões jurídicas legítimas do exercício do direito à “liberdade contra-hegemônica” (SANTOS, 2019, p. 106), e do exercício de seu direito à autodeterminação. Segundo Rodrigo Magalhães de Oliveira,

Os Protocolos de Consulta Prévia são documentos nos quais os povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais expõem à sociedade e ao Estado como estão organizados social e politicamente, como se fazem representar, como tomam suas decisões, dentre outras especificidades culturais. Através dos Protocolos, os grupos explicitam como deve ser uma consulta culturalmente adequada, de acordo com seus “usos, costumes e tradições”, isto é, suas próprias leis (OLIVEIRA, R., 2019, p. 118).

Marés (2019a, p. 33-34) leciona que a forma jurídica aproximada do reconhecimento da autonomia das Comunidades Quilombolas seria a autonomia da vontade formulada entre os indivíduos em um contrato. Todavia não estamos tratando de um direito individual, nem de um patrimônio pautado no paradigma jurídico liberal. O processo de consulta e consentimento não se constitui um contrato. Ressalta-se que a bilateralidade existente está na possibilidade de o Estado aceitar, reconhecer e recepcionar a forma e os procedimentos estabelecidos pelos povos e sancionados pelo ordenamento jurídico pátrio e internacional.

[...] os Estados nacionais estão obrigados a aceitar os procedimentos estabelecidos pelos povos porque quem consulta é o Estado cujas medidas afetarão ou poderão afetar direitos não apenas materiais, mas intangíveis dos povos, que o Estado desconhece. Assim, quando o Estado impõe a sua forma de consulta, estão, por este simples fato, violando o direito de consulta e, portanto, inutilizando-a para os fins da

⁴²Entendemos que “os protocolos elaborados por consultorias, empresas, membros do governo ou qualquer agente estranho à comunidade devem ser considerados inválidos e nulos” (OLIVEIRA, R., 2019, p. 110).

Convenção. Como só o povo pode dizer que é um povo, só ele conhece suas prioridades, seus direitos intangíveis, sua forma de ser e seu sonho de futuro. Só ele pode consentir em mudar sua vida (MARÉS, 2019b, p. 45).

No mesmo sentido, Liana Amin Lima da Silva considera que os Protocolos próprios trazem as regras mínimas e fundamentais que orientam qualquer forma de diálogo entre elas e o Estado. Assim, apontam como deve “se respeitar o direito próprio, suas jurisdições próprias e formas de organização social em um processo de consulta prévia” (2017, p. 243). Tais instrumentos comunitários “constituem juridicidade ao estabelecer como deve ser conduzida a consulta prévia e suas etapas” (DA SILVA, 2017, p. 143), preveem “princípios, diretrizes, critérios e regras mínimas” (DA SILVA, 2019, p. 102), além dos elementos e pressupostos de validade e legitimidade da consulta.

A Lei n. 13.123/2015 versa sobre proteção do patrimônio genético brasileiro e os conhecimentos tradicionais definindo o Protocolo comunitário como a “norma procedimental das populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais que estabelece, segundo seus usos e costumes e tradições, os mecanismos para o acesso ao conhecimento tradicional associado a repartição de benefícios [...]”. Embora existam diferenças com o Protocolo previsto pela Convenção n. 169, “guarda similitudes porque ambos guardam um consentimento comunitário que deve ser concedido segundo os usos, costumes e tradições de cada comunidade” (MARÉS, 2019a, p. 38). Quanto à juridicidade dos Protocolos,

O termo “usos, costumes e tradições”, utilizado pelo sistema jurídico brasileiro, significa as formas jurídicas que estruturam a sociedade tradicional, suas hierarquias internas, legitimidades e instâncias de tomadas de decisão; em uma palavra, a juridicidade de cada povo. O Estado, quando utiliza esses termos, reconhece a juridicidade da organização social de cada povo, ao mesmo tempo que a desconhece – quer dizer, sabe que existe, mas não pode sequer imaginar como ele é realmente. Daí a importância desses protocolos livremente elaborados e discutidos internamente (MARÉS, 2019a, p. 39).

Para Garzón, Yamada e Oliveira, R., os Protocolos elaborados, discutidos e pactuados pelas Comunidades ou Povos de forma autônoma apresentam-se enquanto instrumentos de governança interna, por externalizarem normas orais e costumeiras. Esses instrumentos materializam e traduzem regras concretas, dialogando com os princípios orientadores do direito de consulta que “estabelecem a obrigatoriedade da adoção de *procedimentos apropriados às circunstâncias* e do respeito às *instituições representativas* de cada povo e/ou comunidade” (2016, p. 57). A título de direito comparado a Corte Suprema da Colômbia na Sentença T-622 de 2016 decidiu no sentido que

[...] o Estado deve compatibilizar o seu dever de preservar a convivência pacífica em seu território, garantindo os direitos de seus associados como cidadãos, com o

reconhecimento de suas necessidades particulares, como membros de grupos multiétnicos e multiculturais. Nesta tarefa, a organização estatal está proibida de impor uma concepção particular de mundo e desenvolvimento, porque tal atitude violaria o princípio do respeito pela diversidade étnica e cultural e contra a igualdade de tratamento das diferentes culturas que tem reconhecido na Constituição (COLÔMBIA, 2016, p. 34, tradução nossa).

Entende-se que “os protocolos de consulta são, portanto, uma expressão da autonomia dos povos indígenas e de sua abertura para o diálogo de boa-fé com agentes do Estado” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 29). Somente a manifestação autônoma de cada uma das comunidades, poderá indicar quais serão as autoridades legitimadas a representá-los, assim como definir os procedimentos que são considerados como adequados para que haja um diálogo entre as comunidades e os agentes estatais (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, R., 2016, p. 57).

Boaventura de Sousa Santos nos apresenta as categorias de “liberdade hegemônica e liberdade contra-hegemônica”. A primeira “é uma liberdade heterônoma, uma liberdade autorizada por alguém que detém o poder de definir os seus limites. É exercida na medida em que se aceita a necessidade de agir dentro dos seus limites estabelecidos” (SANTOS, 2019, p. 106). A liberdade contra-hegemônica, enquanto categoria apresenta-se de forma autônoma e emancipatória, onde a força é reconhecida, porém não reconhece a legitimidade dos limites impostos pela sociedade e pelo Estado, atuando no sentido de deslocar tais limites, exercendo a máxima pressão para que sejam reconhecidos os direitos a partir daqueles que historicamente foram relegados as linhas abissais do mundo colonial (2019, p. 106).

Os Protocolos Comunitários-Autônomos estão fundamentados no paradigma da liberdade contra-hegemônica, autônoma, emancipatória e da autodeterminação. Estabeleceremos, a partir desses documentos, as premissas, características e elementos de validade da liberdade contra-hegemônica analisando o discurso⁴³ das comunidades presentes no conteúdo de cada Protocolo. A concepção de paradigma na perspectiva de Agamben (2019, p. 36) parte da definição aristotélica, na qual o gesto se apresenta enquanto um paradigma iniciado do individual ao individual, e não do particular ao todo, ou do todo ao particular, como faz presumir o “conhecimento moderno” (2019, p. 36). Assim,

⁴³ Neste sentido, “A análise da enunciação assenta numa concepção do discurso como palavra em ato. A análise de conteúdo clássica considera o material de estudo um *dado*, isto é, um enunciado imobilizado, manipulável, fragmentável. Ora, uma produção de palavra é um *processo*. A análise da enunciação considera que na altura da produção da palavra é feito um trabalho, é elaborado um sentido e são operadas transformações. O discurso não é transposição cristalina de opiniões, de atitudes e de representações que existam de modo cabal antes da passagem à forma linguareira. O discurso não é um produto acabado mas um momento num processo de elaboração, com tudo o que isso comporta de contradições, de incoerências, de imperfeições (BARDIN, 2016, p. 218).

O método de investigação é, sobretudo, arqueológico e genealógico, paradigmático, ou seja, procedimento que busca sair da lógica binária que produz dicotomias estruturantes da cultura ocidental, apresentadas sempre como oposições substanciais, para transformá-las em bipolaridades, isto é, campo de forças permeado por tenções polares, as quais perdem sua identidade substancial (PIN, 2017, p. 21).

A validade e legitimidade dos Protocolos residem no fato de serem produzidos pelas comunidades, alicerçado em suas oralidades, dependendo o paradigma “a possibilidade de produzir no interior do arquivo cronológico, em si inerte, aqueles *plans de clivage* (como são chamados pelos epistemólogos franceses) que são os únicos que permitem torná-lo legível” (AGAMBEN, 2019, p. 42). O debate sobre o processo de reconhecimento étnico pauta toda a discussão de aplicação da Convenção n. 169 e o reconhecimento às formas tradicionais de resolução de conflito das comunidades nos Protocolos Comunitários-Autônomos de CCPLI por meio dos quais expressam uma parte, ainda restrita de sua organização social pautada na oralidade.

Devem ser entendidos como um “projeto social e político contra-hegemônico” (WOLKMER, 2013b, p. 37), pois ao proporem regras comunitárias para o exercício do direito fundamental de participação, consulta e consentimento no âmbito de uma tomada de decisão, buscam redefinir procedimentos clássicos emanados pelos poderes estatais e societário. Segundo Wolkmer (2013b, p. 37), esse projeto deve redefinir as relações entre o universalismo ético e o relativismo cultural, bem como entre as formas de normatividade tradicional e as manifestações não formais de jurisdição que se manifestam de forma plural e diversificada.

Enquanto manifestações da juridicidade Quilombola, o Protocolo estabelece “assinaturas” que não “são conceitos ou categorias, são algo que está presente em toda categoria sem agregar predicado real. O que elas operam é o deslocamento na função estratégica dos conceitos em seu transpassar de uma esfera a outra” (PIN, 2017, p. 18). Reflete o Protocolo a forma interna de decidir, se organizar, o seu ser histórico que tem lugar na sua origem. Portanto, segundo PIN, transporta o “signo ou em conceito, marca e excede para remetê-lo à interpretação particular ou a determinado âmbito, sem deixá-lo, para constituir novo conceito ou novo significado” (2017, p. 20), refletindo o paradigma de desenvolvimento dos Quilombolas.

Nossa referência são os Protocolos Quilombolas, que se opõem ao modelo/paradigma extrativista⁴⁴ dos recursos naturais. Daí podemos pensar que a constituição de instrumentos materializados sob a forma do que ora denominamos de Protocolos decorrem

⁴⁴ O extrativismo não contempla somente atividades tipicamente consideradas como tais, por exemplo, como a mineração e a exploração de hidrocarbonetos, neste sentido, também temos o agronegócio na produção de biocombustíveis. Trata-se de uma lógica extrativista mediante a consolidação de um modelo de monoculturas o qual desestruturam e reorientam os territórios, destruindo a biodiversidade e aprofundando o processo apropriação de terras, territórios de comunidades etnicamente diferenciados (SVAMPA, 2012, p. 17).

da complexificação social e jurídica. Enfatiza-se para o fato de que o Estado soberano e as formas de exercício político não refletem os anseios da “pluralidade de sujeitos sociais” (DELUCHEY, 2012, p. 82). Ao analisarmos os Protocolos e sua formação, depreende-se a busca por parte das organizações sociais desses Povos e Comunidades dentro do ordenamento jurídico formas de reconhecimento dos fatos sociais. Esses fatos, por outro lado, constituem-se enquanto fontes da teoria do pluralismo jurídico, que nos possibilita compreender dentro da dogmática jurídica estatal a força normativa das normas consuetudinárias dos Quilombos.

Se apresentam como expressão de “novas institucionalidades referentes ao modelo liberal de democracia deliberativa” (DELUCHEY, 2012, p. 82) refletindo o caráter étnico, racial e de gênero. Estes instrumentos delimitam as formas identitárias dos sujeitos coletivos e suas reivindicações, indicando como sua participação deverá ocorrer. Ao observarmos no processo de consulta o conjunto de normas jurídicas positivados pelos Protocolos Comunitários-Autônomos Quilombolas, poderemos considerar tais processos de consulta válidos e legítimos, pois respeitaram o direito à autodeterminação exteriorizado no exercício da cidadania diferenciada e plural. A dificuldade na implementação da Consulta, a partir dos Protocolos, deriva do fato da racionalidade moderna considerá-los como produtos de uma não ciência, ou seja, irracionais.

O modelo clássico da legalidade positiva, concebido através das fontes estatais de criação do direito e dos valores liberais, encontra-se em declínio em relação ao seu objeto e com as fontes de produção do direito (WOLKMER, 2003, p. 13). Por outro lado, a validade da norma jurídica⁴⁵ deve estar pautada em uma racionalidade ambiental capaz de integrar princípios éticos, bases materiais, instrumentais técnicos e normativos, legitimando a integridade cultural dos Povos (LEFF, 2015, p. 135). Desta forma, deve a legalidade pautada no pluralismo jurídico buscar um projeto jurídico emancipatório fundamentado em inferências decorrentes de circunstâncias históricas e de práticas reais, capaz de garantir a efetivação do direito fundamental a autodeterminação das Comunidades Quilombolas garantida no ordenamento jurídico internacional.

O pensamento pluralista pode apresentar dois enfoques: progressista ou conservador. O primeiro busca promover e ampliar a participação popular organizada, enquanto

⁴⁵ Neste diapasão, entende-se que as normas jurídicas, jurisprudências e demais conteúdos interpretativos aplicados aos povos indígenas também devem ser utilizados em favor dos demais grupos etnicamente diferenciados, conforme entendimento da Corte Constitucional Colombiana na Sentença T129 de 2011 onde “ha sido mayoritariamente aplicado a comunidades indígenas, las reglas jurisprudenciales también son aplicables por analogía a todos los pueblos étnicos que existen en la Nación, tales como la población negra, afrocolombiana, raizal, palenquera e incluso los gitanos (rom)” (COLÔMBIA, 2011c, p. 65).

o segundo tem como foco a obstrução da participação popular, restringindo essa participação a um determinado grupo social pertencente às elites. É necessário pensarmos o pluralismo enquanto um esforço teórico de análise e de justificativa da existência de múltiplos sujeitos de direitos/atores sociais. A base desse pensamento está na prática política de organização social, alicerçado na descentralização e na autonomia (DALANEZE, 2013, p. 70) de grupos sociais subalternos, novos sujeitos de direito até então invisibilizados ou com suas identidades negadas.

Definimos o pluralismo jurídico democrático como a teoria na qual o “axioma fundamental é a crença que, em vez de um único centro soberano de poder, é necessário que existam muitos outros, mas que nenhum seja inteiramente soberano” (DALANEZE, 2013, p. 70). Estamos diante da existência de múltiplos centros de poder, que podem ajudar a conter o poder que emana de cada um desses ordenamentos jurídicos, garantindo a existência do consenso entre eles e a resolução pacífica do conflito (DALANEZE, 2013, p. 71).

A Legitimidade dos Protocolos, enquanto norma de eficácia imediata, encontra esteio nos critérios estabelecidos por uma nova legitimação social e um novo diálogo intercultural, baseados em princípios comunitários. O grau de validade dessa norma pressupõe a afirmação da identidade jurídica dos sujeitos sociais, incluindo-se os grupos culturalmente minoritários, reconhecendo suas diferenças, necessidades básicas e a busca em efetivar seu direito à autodeterminação. Os movimentos sociais emergentes apresentam-se como sujeitos coletivos organizados, assim,

As condições geradas pelo desenvolvimento capitalista acabam propiciando determinadas formas alienadas que não podem ser satisfeitas nos limites institucionalizados desta mesma modalidade de produção e de organização social. Daí a exigência de um alargamento da esfera “social” e do “político” através dos movimentos sociais, projetados como atores da ação coletiva que rompem com as fronteiras e as possibilidades do sistema. Destarte, a implementação das necessidades humanas fundamentais, afirmadas através de direitos e reivindicadas por esses agentes históricos, constituem-se em fatores possíveis de transpor as condições desumanizadoras de uma sociedade do tipo capitalista (WOLKMER, 2001, p. 128-129).

O Estado deve buscar a juricidade guiada pelo pluralismo jurídico de Wolkmer (2003, p. 13) sendo capaz de reconhecer e legitimar formas normativas que estejam fora e sejam infra-estatais. Essas normas precisam refletir as carências e as necessidades dos novos sujeitos sociais captando formas de representações legais das sociedades emergentes, advindas de processos de conflitos derivados das estruturas sociais e políticas pautadas no modelo de sociedade que reproduz relações desiguais e raciais. Neste sentido,

[...] o Estado e o Direito devem reconhecer essa multiplicidade de realidades, formas de existência, de culturas e de fontes jurídicas, bem como reconhecer a existência de

micro sistemas jurídicos em vigor e eficazes naquilo que se propõem. Contudo, não basta apenas o reconhecimento do Estado, é mister prover os cidadãos de estratégias democráticas de inclusão e participação popular, estimulando o exercício efetivo a cidadania dos novos sujeitos sociais, representados pela massa popular organizada nos movimentos sociais e em associações e organizações das mais variadas natureza, como associações de bairro, esportivas, religiosas, classistas, profissionais, estudantis, rurais, ecológicas, multiculturais, entre outras (DALANEZE, 2003, p. 197).

As sociedades nascem sob o pálio do pluralismo que vai sendo limitado pelo absolutismo monárquico e pela burguesia emergente, apoiada nas teorias monistas e do Estado nação unificado. Como grande paradigma deste modelo de centralização normativo, temos as reformas administrativas levadas pelo regime napoleônico e a promulgação de um único código civil. O Pluralismo Jurídico constitui-se na multiplicidade de práticas sociais, jurídicas e políticas em um determinado espaço sociopolítico interagidas por meio de conflitos ou de consensos. Tais interações podem ocorrer ou não com base em fontes estatais, porém terão como foco as necessidades existenciais, culturais e materiais (WOLKMER, 2003, p. 14).

Boaventura (2012, p. 16), em sua obra “Derecho y Emancipación”, busca explicar o papel do direito na configuração de um horizonte novo que seja emancipatório construído a partir da lógica dos velhos e novos excluídos dos benefícios do capitalismo financeiro que está em voga, desta forma, questiona-se se o direito poderá ser emancipatório. Acredita que o direito possui condições em ser um importante instrumento de libertação, desde que geradas em determinadas circunstâncias. Entretanto, Boaventura adverte que se trata de um problema formulado a partir de pressupostos próprios da cultura e da política ocidentais (SANTOS, 2003, p. 8).

O direito assume uma face conservadora neoliberal estabelecendo as diretrizes propícias ao funcionamento e desenvolvimento do mercado, cabendo ao poder judiciário garantir que o Estado de direito seja amplamente aceito e aplicado com eficácia (SANTOS, 2003, p. 11). Para Santos “as necessidades jurídicas e judiciais do modelo de desenvolvimento assente no mercado são bastante simples: há que baixar os custos das transações, definir com clareza e defender os direitos de propriedade, fazer aplicar as obrigações contratuais, e instituir um quadro jurídico minimalista” (2003, p. 11). Assim, para ser o direito um instrumento emancipatório necessita cumprir ao menos cinco condições prévias:

Em primeiro lugar, se requer que seja um direito mestiço produzido pelo contato e da interação em termos de relativa igualdade entre tradições e mundos jurídicos separados e tradições divergentes; em segundo lugar, o direito insurgente implica uma *ruptura radical e definitiva com o positivismo* e particularmente com o chamado positivismo teórico que, como se sabe, defende o monismo jurídico e o caráter exclusivamente estatal dos fenômenos jurídicos. Essa ruptura nos permitirá aceitar que o jurídico não se restringe a lei e as demais manifestações do direito estatal; e, terceiro lugar, para devolver ao direito seu perfil libertador e emancipatório, é

indispensável construir uma teoria da igualdade que supere as visões assimilacionistas de igualdade próprias do cristianismo e do liberalismo e, por onde, *baseada na ideia de não discriminação*, que como diz Boaventura de Sousa Santos consiste em promover a diferença quando a igualdade descaracteriza e promove a igualdade quando a discriminação subordina; em quarto lugar, se necessita abandonar a atitude contemplativa ou celebrativa do pluralismo jurídico e substituí-la por uma valoração crítica do mesmo que se reflete em toda sua complexidade; em quinto lugar, para que um direito seja legitimamente emancipatório, o uso de estratégias jurídicas sempre deverá estar acompanhado de processos de mobilização social e política; por último, para que um direito seja efetivamente emancipatório deve estar guiado por um objetivo, inexcusavelmente e definitivamente, erradicar a marginalização e a exclusão social (SANTOS, 2012, p. 17).

Procurando romper com a base jurídica monista deve-se “por meio de uma linguagem um tanto alheia aos métodos tradicionais, buscar compreender o agir dos juristas dentro dessa e de uma nova perspectiva epistemológica decolonial” (SPAREMBERGER, 2015, p. 202). O fenômeno do Pluralismo Jurídico propicia uma discussão teórico-analítica e prático-metodológica pelo meio de uma perspectiva normativa pautada em fontes do direito mais abertas. Esse direito é produzido no seio de sociedades, muitas das vezes dotadas de uma forte etnicidade, isto posto, que o paradigma monista de tradição liberal e estatista não contempla as realidades plurais existente na sociedade.

Os Protocolos carregam uma dogmática argumentativa que perpassa pelo direito internacional e pelo Pluralismo Jurídico enquanto normas de *jus cogens*, possuindo caráter imperativo. Sparemberger (2015, p. 203) elucida a imprescindibilidade de se vivenciar o direito por meio de distintas abordagens e conceitos rompendo com perspectivas de unicidade epistemológica e conceitual. Continua expondo a necessidade de uma mudança normativa que gere a implantação de outras relações sociais de produção no espaço público rompendo com a perspectiva colonial, transformando o sistema social dominante no espaço público e uma alteração na ideologia dando sentido e justificando aos textos jurídicos (SPAREMBERGER, 2015, p. 210).

Na perspectiva do monismo jurídico a única fonte de criação de normas jurídicas é o Estado, outras normas de origem social produzidas por outros atores políticos não são classificadas enquanto Direito. Há que se refletir na existência de múltiplas definições ressaltando o elemento institucional ou normativos do fenômeno jurídico dotado de elemento social e valorativo (RUBIO, 2013, p. 52). Por conseguinte, os atores sociais que julgamos parte do processo criativo da realidade precisam ser identificados, bem como as normas do direito, sua interpretação e aplicação (RUBIO, 2013, p. 53).

Portanto, o reconhecimento da diversidade jurídicas existente na sociedade – e dar-lhes a todas a denominação de direito – verificou-se como um processo necessário à descolonização do direito: seja porque se revelam práticas comunitárias e

participativas da produção e aplicação de normas que organizam a vida em sociedade como iguais ao que poderia ser considerado “o” direito; seja porque, com esse descobrimento, é possível fazer escolhas – resistir, tencionar – ante uma infinidade de relações sociais. Outras que passaram a se integrar/ser visibilizadas no espaço público com autonomia (SPAREMBERGER, 2015, p. 212).

O universo jurídico pode ser concebido como um único e excludente sistema. Do lado oposto, converter-se numa teia de sistemas relacionados aos diversos elementos presentes na vida em sociedade. Os seres humanos, enquanto seres sociais, se inserem em múltiplos espaços de produção normativa (RUBIO, 2013, p. 53). Diante do processo de exclusão e dominação da globalização do mercado financeiro internacional, a atenção é dirigida aos mecanismos de poder pelos quais “a insurgência de novas sociabilidades, de novos direitos relacionados às diferenças e diversidades étnico-culturais, e à produção alternativa de jurisdição, tendo como instrumentalidade a redescoberta hermenêutica da pluralidade de fontes” (WOLKMER, 2013a, p. 7), sendo os Protocolos uma das expressões dessa redescoberta.

O Pluralismo Jurídico manifestado nos Protocolos representa a expressão comunitária e legítima do poder e da participação de novas sociabilidades. O poder e a participação comunitária assumem a posição jurídica de pressupostos de validade na construção dos Protocolos fruto de uma construção comunitária, participativa, intersetorial, expressão das diversas identidades Quilombolas. Essas normas originam-se das carências e necessidades vivenciadas pelos sujeitos coletivos sendo capazes de absorver as representações legais das sociedades emergentes, onde as estruturas de igualdade são precárias e os espaços de conflitos estão espalhados por toda a sociedade.

Naturalmente, a escolha do pluralismo jurídico como referencial teórico e analítico (enquanto expressão do poder comunitário e da participação das novas sociabilidades) tem realce determinante, porquanto na quase maioria dos ensaios, implícita ou explicitamente, delineiam-se os horizontes hermenêuticos de ruptura e de emancipação na opção discursiva sobre a pluralidade no Direito (WOLKMER, 2013a, p. 9).

Dentro da esfera do campo social e político, as comunidades Quilombolas não se colocam em um patamar de igualdade de discussão e de ação, lutando em espaços de conflito espalhados por toda sociedade. Sua inserção no campo social e político atrela-se à inserção no campo jurídico, o qual pauta-se no sistema contratual moderno. A hegemonia do direito se consolida no uso específico conferido pelas classes e grupos dominantes, sendo assim, não possui nenhuma utilidade para o que ele denomina de legalidade cosmopolita. Segundo Santos, esse modelo encontra-se em crise em razão do “predomínio estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão” (2013, p. 18). Assim,

Existe, no entanto, a possibilidade de o direito e os direitos serem usados como não-autônomos e não-exclusivos. Tal possibilidade assenta no pressuposto da “integração” do direito e dos direitos em mobilizações políticas de âmbito mais vasto, que permitam as lutas sejam politizadas antes de serem legalizadas. Havendo recurso ao direito e aos direitos, há também que intensificar a mobilização política, por forma a impedir a despolitização da luta – despolitização que o direito e os direitos forte é aquela que não fica dependente apenas do direito ou dos direitos. Uma maneira de mostrar uma atitude de desafio pelo direito e pelos direitos, paradoxalmente, é lutando por um direito e direitos cada vez mais inclusivos (SANTOS, 2013, p. 37).

Sob outra perspectiva, entendemos que um dos problemas da efetividade jurídica dos Protocolos está no conteúdo que fundamenta o próprio Estado Nação, sua ligação com o sistema mundo/moderno colonial anulando a existência de outras culturas e sistemas jurídicos não derivados do sistema jurídico colonial. As relações de força que constituem as situações de poder presentes na sociedade e os processos de formação das instituições e redes se desenvolvem em um momento histórico (MACEDO JR., 1990, p. 153) influenciando as estratégias de luta e de formação do direito na perspectiva emancipatória.

No tocante à cidadania no Brasil, James Holston chama atenção para à distribuição substantiva da cidadania brasileira, dando foco em seu trabalho para a exclusão da maioria dos brasileiros da cidadania política. Um dos fatores seria o acesso limitado à propriedade de terras, gerando consequências para o exercício da cidadania, onde a combinação entre as “exclusões políticas, civis, sociais e espaciais transformou a universalizadora afiliação nacional brasileira numa cidadania extremamente diferenciada” (HOLSTON, 2013, p. 120).

Pensar um direito à participação através da consulta e consentimento para as comunidades Quilombolas tomando como fundamento o paradigma do direito comunitário-participativo reflete, em nosso entender, a “nova apreensão do justo, para além ou mesmo contra o paradigma universal da igualdade” (BERTÚLIO, 2016, p. 128). A invisibilidade da Cidadania Racial apresenta-se como uma das “inúmeras possibilidades de manifestação do racismo e, na mesma lógica jurídica, que malefícios na estrutura do indivíduo e da sociedade a violação desse bem jurídico provoca” (BERTÚLIO, 2016, p. 129), devendo ser combatida por meio dos Protocolos Comunitários-Autônomos Quilombolas.

Os preconceitos de classe, religião, gênero, sexo, idade, nacionalidade, “raça”, etnia, cultura, língua, etc., são apenas atitudes, às vezes afetivas, que existem na cabeça das pessoas ou grupos de pessoas, introduzidas através dos mecanismos educativos. Invisíveis e inmensuráveis, essas atitudes são traduzidas em opiniões verbalizadas. Podem levar indivíduos e grupos a evitar os “outros”, porque não confiam neles ou têm medo deles. Visto deste ângulo, os preconceitos possuem em germe as condições necessárias ao nascimento da discriminação. Falta apenas um salto para passar da opinião à ação ou comportamento discriminatório que pode ser visível e mensurável (MUNANGA, 2010, p. 177).

Assim, verifica-se à negativa da Cidadania Racial. Devemos entender a cidadania como “um mecanismo privilegiado de inclusão se destinada a proteger grupos sociais vulneráveis” (MOREIRA, A., 2017, p. 1052). Ela somente é exercida por quem é visto, quem pode “falar”, sendo um gesto de pertença e identidade do mesmo modo para os Quilombolas historicamente “falar torna-se assim praticamente impossível, pois quando falamos, nosso discurso é frequentemente interpretado como uma versão dúbia da realidade, não imperativa o suficiente para ser falada, tampouco ouvida” (KILOMBA, 2010, p. 177). Sem o reconhecimento da Cidadania Racial não há o reconhecimento do discurso como legítimo.

No Brasil, segundo Holston, um princípio presente nos modelos de cidadania adotados ao longo do tempo está na sua promoção enquanto tratamento especial “baseado na distribuição diferenciada de direitos entre os brasileiros” (2013, p. 249). Traz como exemplo o modelo de cidadania institucionalizado na era Vargas, que “excluía todos os trabalhadores, rurais e urbanos, cujas ocupações não tivessem sido regulamentadas por lei, e devo acrescentar, que não dispusessem do contrato legal de trabalho exigido por essa ou por outras razões” (2013, p. 252). Percebe-se que se teria perpetuado o paradigma histórico da desigualdade includente da cidadania brasileira ao lhe conferir uma forma moderna (2013, p. 253).

Assim, o sistema de cidadania social de Vargas gerou não só um novo conceito de marginalidade que agregava desempregados e criminosos, mas também o de mercado informal de trabalho, que abrangia todos os empregados de forma irregular e os subempregados, bem como os empregados de modo regular porém em ocupações não oficiais. Diferenciava os cidadãos brasileiros, portanto, em subgrupos desigualmente graduados em relação à distribuição de direitos sociais: urbano/rural, empregado/desempregado, mercado formal/mercado informal, contratado/não contratado, registrado/não registrado e sindicalizado/não sindicalizado. Nesse esquema, apenas uma fração dos cidadãos brasileiros se qualificava aos direitos sociais da cidadania tal como eram definidos por meio do universo trabalhista (HOLSTON, 2013, p. 254-255).

Holston, ao analisar o processo histórico da cidadania no Brasil, ressalta a necessidade de para que haja a distribuição de forma diferenciada de direitos “a formulação brasileira da cidadania exige o uso de diferenças sociais que *não* sejam o fundamento da filiação nacional, e sim anteriores a ela ou distintas a dela” (2013, p. 258). Evidencia o fato das cidadanias políticas e civil terem se desenvolvido juntas, se tornando mais restritivas no momento em que o “Brasil se transformou de uma nação imperial baseada no trabalho escravo em uma nação republicana baseada no trabalho assalariado durante o século XIX” (2013, p. 259), graças a lei ter sido afastada da cidadania a fim de garantir a justiça substantiva.

A Cidadania Racial se impõe no momento que os espaços de diferenciação transformam-se em locais de insurgência, tais como “direitos políticos, propriedade fundiária,

ilegalidade residencial, mau governo da lei e servilismo” (HOLSTON, 2013, p. 260). Tais categorias continuam a sustentar o “paradigma da cidadania diferenciada” (HOLSTON, 2013, p. 260), todavia passaram a ser condições geradoras de suas próprias transformações, como é o caso da raça. Holston, quanto à perspectiva da cidadania insurgente, que em nossa concepção enquadra-se a “Cidadania Racial” proposta por Adilson José Moreira, tomando como referências as periferias urbanas, explica que:

Ademais, quando esses presidentes formularam projetos alternativos de cidadania, eles reformularam o desenvolvimento do Estado e sua relação com os cidadãos. Dessa forma, essa insurgência arrombou os princípios de diferenciação que durante séculos legitimaram uma formulação especialmente desigual de cidadania (HOLSTON, 2013, p. 254-255).

Enquanto estratégia de luta e visibilidade jurídica, os Protocolos expressam a luta pela liberdade e pela liberdade de exercerem seu direito fundamental à participação, de serem cidadãos e cidadãs a partir da sua identidade de Quilombola. A cidadania em sua perspectiva plural, contribui para a efetivação do direito à autodeterminação. Não se trata de uma liberdade de cunho metafísico ou moral. A cidadania racial possibilita o exercício do direito à autodeterminação por parte das comunidades Quilombolas. Assim, leva em conta “o que é útil e positivo no acervo do passado, que muitas vezes não conhecemos, mas que existe e, por isso mesmo, foram negligenciados à população, por ter a capacidade de colocar em risco o *status quo* da elite dominante” (OLIVEIRA, L., 2019, p. 133).

A liberdade ambicionada é uma liberdade de natureza política, pois mesmo após a independência nos países africanos e a abolição da escravatura nas diásporas, devido ao racismo estrutural, o sistema político e econômico continua desumanizando, escravizando e tutelando política, econômica e ideologicamente a população africana no mundo, ou seja, continua nos mantendo colonizados (OLIVEIRA, L., 2019, p. 130).

Pressupõe-se ser cidadania racial a expressão da pluralidade das cidadanias em uma perspectiva histórica, deve ser capaz de “retirar o projeto do Ocidente do centro e contribuir na busca e elaboração de alternativas de projetos de sociedade que, no mínimo, estejam o mais próximos possíveis da maximização das Liberdades e da Igualdade para os povos subalternizados” (OLIVEIRA, L., 2019, p. 132). No campo da filosofia política, Lorena Silva Oliveira propõe um pensamento filosófico que seja capaz de “recuperar a memória da agência política negra buscando evidenciar alternativas já existentes” (2019, p. 132), possibilitando uma descolonização mental em busca de uma liberdade emancipatória, garantindo que o direito à autodeterminação das Comunidades Quilombolas ao ser exercido seja efetivo.

Trabalhamos o conceito de cidadania racial, enquanto um projeto racial, o que nos possibilita compreender a noção de raça sob a perspectiva da dominação social. Enfatiza-se no presente trabalho o aspecto simbólico da raça que se baseia “nas significações culturais atribuídas a traços fenóticos” (MOREIRA, A., 2017, p. 1062). Desse modo, devemos compreender a categoria raça como uma representação cultural, capaz de determinar a organização estruturante das relações de poder no interior de uma sociedade, podendo sempre ser “empregada para legitimar normas legais que tratam indivíduos de forma arbitrária ou pode permanecer invisível em sociedades nas quais privilégios raciais sistemáticos prescindem de discriminação legal” (MOREIRA, A., 2017, p. 1062). Assim,

[...] Raça e Racismo e os prejuízos causados aos indivíduos pertencentes e reconhecidos socialmente como de raça negra, no Brasil e no mundo, em especial nos países de Diáspora Africana, a classificação racial torna-se elemento não de divisão, mas de identificação para proposições de políticas de diminuição e mesmo superação da violência racial e garantia dos direitos raciais, vale dizer, da plenitude de direitos a todos os grupos raciais que compõem nossa sociedade (BERTÚLIO, 2016, p. 153).

Com a expansão do domínio e da invasão Europeia nas Américas, temos a ampliação da economia capitalista como fundamentando do sistema mundo/moderno colonial, cuja concepção de modernidade enquanto emancipação garantiu “a transformação da concepção aristotélica da escravidão exigida tanto pelas novas condições históricas quanto pelo tipo humano” (MIGNOLO, 2005, p. 36). A partir de então temos uma nova relação entre o trabalho e a raça sendo um dos elementos da nova colonialidade do poder (MIGNOLO, 2005, p. 37).

Só que a etno-racionalidade transformou-se na engrenagem da diferença colonial configurada a partir da expulsão dos mouros e dos judeus, dos debates sobre o lugar dos ameríndios na economia da cristandade e, por último, pela exploração e silenciamento dos escravos africanos. Foi com – e a partir do – circuito comercial do Atlântico que a escravidão se tornou sinônimo de negritude (MIGNOLO, 2005, p. 40).

No plano teórico-filosófico por parte do direito, segundo Bertúlio, há um valor filosófico que confere supremacia branca às sociedades ocidentais e coloniais. Atenta-se ao fato desse pensamento filosófico estar cunhado “na falsa afirmação e apreensão de que o acordo tácito e social com os valores básicos de igualdade, liberdade e democracia está sendo cumprido” (2016, p. 145). A autora destaca que essa articulação continua viva, em razão da internalização de valores racistas na estrutura social, onde o lugar do outro é determinado, sendo diferentes, não idêntico, na própria estrutura social do poder político (2016, p. 145).

Nesse sentido, Bertúlio realiza uma tipificação teórica do racismo em três modalidades. O primeiro seria o Racismo Individual, a segunda forma de Racismo seria o

Institucional e, por fim, o Racismo Cultural (2016, p. 154-155). O reconhecimento dos Protocolos Comunitários como fonte do direito, mesmo atendendo todos os pressupostos estabelecidos pela teoria do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, encontrará óbice nas ideias racistas construídas ao longo da história brasileira, em especial no Racismo Cultural, que nos dizeres de Bertúlio:

A discriminação racial ou racismo tem como primeiro resultado para o grupo atingido o cerceamento do exercício daqueles direitos fundamentais e civis e, via de consequência, a negação ou impedimento do gozo dos benefícios que as sociedades cotidianamente implementam no seu interior. Mas não há, obviamente, a mesma distinção para o cumprimento dos deveres. Os deveres sociais são exigidos independentemente do grupo racial a que pertença o indivíduo ou o próprio grupo, como os escravos no período escravista: eram bem e objetos de propriedade, exceto se praticavam homicídio contra os brancos senhores, quando, então, eram julgados, condenados e executados, nos tribunais criminais, como qualquer indivíduos (BERTÚLIO, 2016, p. 154-155).

Tais teorias tiveram como objetivo colocar a margem “da sociedade e fora do exercício político dominante, vez que qualquer tipo de ameaça à supremacia branca – como a interação de africanos e seus descendentes no seio político da sociedade, ou o simples fato destes acreditarem em sua cidadania e exigir direitos iguais” (OLIVEIRA, L., 2019, p. 135). Como direitos iguais, está o direito de ver respeitada a própria categoria criada pela Constituição de 1988 como “Comunidades Remanescentes de Quilombos” conferindo direitos diferenciados em razão de sua identidade e da sua história.

[...] para que se estabeleça uma sociedade de controle em que a governança política e econômica se mantenha supremacista branca e garanta a manutenção de seus privilégios, advindos, historicamente, da exploração dos povos não-brancos, é necessário determinar quais saberes podem e devem ser difundidos como verdades (OLIVEIRA, L., 2019, p. 136).

Os Protocolos Comunitários-Autônomos simbolizam a possibilidade de Quilombolas exercerem sua representatividade/resistência em razão do passado “escravocrata”, negatório da sua Cidadania Racial e do exercício de seu direito à autodeterminação. Kymlicka alerta à necessidade de “para tratar as pessoas como iguais, devemos protegê-las em sua posse de certos direitos e liberdades” (2006, p. 63). Fanon (2008, p. 154), quanto à representatividade da linguagem e do imaginário colonial, salienta que “o negro é o símbolo do Mal e do Feio”, destarte esta não ser a realidade, mas uma representação social construída que os Protocolos buscam combater.

Na verdade, o que nos é apresentado não é a realidade, mas uma representação do imaginário social acerca de pessoas negras. *A ideologia, portanto, não é uma representação da realidade material, das relações concretas, mas a representação da relação que temos com essas relações concretas.* Dizer que nossa visão sobre a

sociedade não é um reflexo da realidade social, mas a representação de nossa relação com a realidade faz toda a diferença. Isso faz da ideologia mais do que um produto do imaginário; a ideologia é, antes de tudo, uma prática (ALMEIDA; S., 2019, p. 42).

Reconhecer a expressão “entidades representativas” como sendo o elenco de identidades que compõem a categoria “Quilombolas”, significa admitir aquela realidade específica a qual transcende o papel tradicional da norma jurídica. Entretanto, o discurso hegemônico na sociedade colonial brasileira sobre a temática “tem sido marcado por um liberalismo racial, doutrina baseada na ideia segundo a qual um senso de pertencimento comum tem relevância central para o funcionamento adequado de princípios liberais” (MOREIRA, A., 2017, p. 1061). Constitui-se, portanto, de um capital simbólico capaz de gerar uma hierarquização social.

[...] há uma significativa relação entre a ideologia racista e a ausência de direitos de cidadania para a sociedade brasileira, vista em sua totalidade. A quebra de valores e desestruturação do sentimento de solidariedade é o resultado direto da introjeção da ideologia racista, na qual o valor dos indivíduos e de seus respectivos grupos está em razão direta com valores racistas de hierarquização de raças e culturas, já apresentadas por Montesquieu no século XVIII e conformados pelos cientistas sociais no início do século XX aqui reportados, e que, em um segundo momento, se naturaliza para o todo (BERTÚLIO, 2016, p. 142).

Por essa doutrina, pretende-se através de instrumentos sociais e jurídicos de construção de uma identidade comum e uniforme ocultar “o negro, ao mesmo tempo que idealizam os índios” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 64), gerando um conformismo moral constituindo um universo comum de valores partilhados (BOURDIEU, 2014, 269). A subjetividade jurídica é construída sob a lógica da identidade, enquanto conhecimento verdadeiro possibilitando a “existência de um sujeito que pode manter uma identidade permanente consigo mesmo, o que permite o afastamento dele de suas paixões” (MOREIRA, A., 2019, p. 126). A lógica do poder apresenta-se em si mesma por intermédio de relações de forças (FOUCAULT, 2005, p. 21).

A complexidade dessas configurações também explica porque é impossível ficar pura e simplesmente com a ideia de um uso do racismo contra a "consciência de classe" (como se isso surgisse naturalmente da condição de classe, a menos que o racismo fosse a impede, desvia e desnatura), quando admitimos como hipótese de trabalho indispensável que "classe" e "raça" constituem os dois pólos antinômicos de uma dialética permanente que reside no cerne das representações modernas da história (WALLERSTEIN; BALIBAR, p. 317, tradução nossa).

A ilegitimidade ou a não juridicidade do direito de decidir, que precede ao discurso, assume a “persona do racismo” (AMADOR DE DEUS, 2019) como “recusa” (KILOMBA, 2010; FANON, 2008). O racismo como recusa “é um mecanismo de defesa do ego que opera de forma inconsciente para resolver conflitos emocionais, através da recusa em admitir os

aspectos mais desagradáveis da realidade externa, bem como sentimentos e pensamentos internos” (KILOMBA, 2010, p. 178). Assim, apresenta-se a discriminação como uma “negação da igualdade de tratamento aos diferentes transformada em ação concreta ou comportamento observável” (MUNANGA, 2010, p. 178).

Não se concebe os Quilombolas como indivíduos ou grupos com capacidade de decidirem seus destinos, de opinarem sobre seus territórios. O imaginário colonial vigente no interior do Estado monista, ao considerar as Comunidades Quilombolas como os “outros”, sem ciência, sem “conhecimentos”, não possuindo nenhum tipo de autonomia para decidirem seus destinos, ou seja, não possuiriam condições de exercerem seu direito a autodeterminação. Opinamos pelo fato de que, embora negue-se não ser o comportamento social discriminatório, ele o é.

As discriminações têm diversas maneiras de se expressar: evitação, rejeição verbal (piada, brincadeira e injúria), agressão ou violência física, segregação especial e tratamento desigual. Pela evitação, as pessoas se recusam a frequentar os espaços físicos frequentados pelas pessoas diferentes (homossexuais, nordestinos, negros, judeus etc.). Nossas piadas ou brincadeiras de mau gosto em relação às pessoas ou grupos diferentes (índios, negros, japoneses, mulheres, homossexuais etc.) são formas de discriminação divertidas geralmente aceitas até pelas pessoas discriminadas (MUNANGA, 2010, p. 178).

O Quilombo significa, por meio de suas assinaturas, o direito à participação e a autodeterminação que deverá ocorrer no processo de consulta por meio de uma ação coletiva capaz de reintegrá-lo no espaço político o qual foi inserido tomando consciência de si e do seu grupo, bem como de sua condição que outrora era de escravizado. Nas palavras de Dora Lucia Bertúlio, “oferta mais uma função social – a de estratégia de luta contra a desigualdade, cujo parâmetro não se exige em sua diminuição ou neutralização, mas fundamentalmente na implementação da igualdade” (2016, p. 128). Entretanto, tal concepção causará dificuldades ao jurista que, segundo Adilson José Moreira, pensa a partir da hermenêutica do “jurista branco”, pois conforme o autor:

O jurista branco opera então dentro de uma realidade na qual duas ordens devem operar de forma convergente para que o conhecimento adequado do Direito seja possível: a ordem transcendente do sujeito e a ordem transcendente do objeto. A primeira cria a possibilidade de dizermos o que é Direito, a outra encerra o significado objetivo do que seja o Direito. A tese metafísica que subjaz a essa afirmação nos diz então que o operador do Direito pode interpretar normas jurídicas sem qualquer interferência da sua raça, do seu sexo, da sua sexualidade ou da sua classe. O sujeito individual desaparece e o sujeito metafísico cumpre todas as funções em nome da neutralidade jurídica (MOREIRA, A., 2019, p. 126).

O indivíduo, o cidadão “pode ser pensado como um sujeito de direito porque ele goza de uma faculdade que cria uma isonomia entre todas as pessoas, o que se torna uma medida

da sua dignidade” (MOREIRA, A., 2019, p. 127). Nessa lógica, a construção do sujeito de direito individual ocorre mediante processo educacional e de socialização objetivando evidenciar valores positivos de pertencimento social. Do outro lado, a visão etnocêntrica e excludente dos paradigmas do sistema mundo/moderno colonial operam no sentido de proceder com o “fechamento radical em torno de nós leva à intolerância e aos mecanismos de discriminação que degeneram em desigualdades e conflitos sociais” (MUNANGA, 2010, p. 177).

[...] para descrever a “branquitude” como uma identidade dependente, que existe através da exploração do “Outro”, uma identidade relacional construída por *brancos (as)*, definido eles(as) mesmos (as) dos “Outros”. Isto é, a Negritude serve como forma primária de alteridade, pela qual a branquitude é construída. O “Outro” não é o outro *per se*; ele/ela torna-se tal através de um processo de absoluta negação (KILOMBA, 2010, p. 175).

No processo de “desumanização do direito”, o “homem” deixa de ser o centro da produção jurídica para se tornar uma parte de um todo muito mais amplo, que seria o mundo natural fundamentado na categoria “individualismo” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 261). Propõe-se realizar uma redefinição do que a lei ocidental estabelece como sendo os direitos humanos atribuindo “novos significados à vida outrora objetificada do colonizado e elevá-lo à posição de sujeito da História” (FAUSTINO, 2018, p. 105). O eixo do sistema se desloca do “mundo do humano” para o “mundo natural” e aquela passa a ser mais um componente dentro de um grande sistema (PINTO, 2012, p. 20).

Em sentido estrito, o direito de propriedade é o mais “absoluto” dos direitos sobre as coisas (*plena in re potestas*), por implicar que seu titular goze da totalidade dos seguintes direitos: direitos de uso (*usus*), direito sobre os frutos (*fructus*) – também denominado direito de gozo, que abrange tanto os “frutos naturais” como os “frutos civis”, isto é, os rendimentos de um bem – e, por último, o direito de abusar (*abusos*) ou dispor, tanto destruindo a coisa e alterando substância quanto vendendo-a ou dando-a (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 261).

O sujeito Quilombola no seu “ser” é “violentado de forma constante, contínua e cruel, sem pausa ou repouso, por uma dupla injunção: a de encarar o corpo e os ideais de Ego do sujeito branco e a de recusar, negar e anular a presença do corpo negro” (COSTA, J., 1983, p. 2). A opressão vivenciada pelos negros lhes suprimiu quase todos os direitos, ou privilégios que tocam a humanidade tornaram-se “objetos” não humanos, “propriedade” em razão de não serem dotados de “alma”. Perderam até mesmo as lembranças e as características de suas origens, costumes e línguas. Por outro lado, essa negativa não lhes assegurou ter acesso aos bens comuns ao povo Europeu e dos invasores das colônias (MBEMBE, 2018, p. 150).

Abdias do Nascimento narra diversos exemplos de Quilombos e insurreições de escravos entre os anos de 1807 a 1888 em todo o Brasil, sendo a marca da violência no corpo negro a principal característica do combate pelas tropas imperiais. Narra que um líder Quilombola fora perseguido e ferido “feito prisioneiro surraram, maltrataram e torturaram Isidoro de forma bárbara. Morreu em 1809 com as carnes do corpo rasgadas, o sangue jorrando através dos ferimentos abertos” (NASCIMENTO, 2002, p. 80). A justificativa diz respeito à linha do domínio da exclusão abissal que, segundo Santos (2019, p. 46), age pela violência incidindo “no que ele é, e não no ele faz ou diz”.

A estrutura dos sentidos do corpo negro fora atribuída pelos brancos, seu corpo histórico é subalternizado apresentando-se como um instrumento composto de “estruturas significantes e de estruturas de significados, e seu gesto-signo deverá ser lido de acordo com o âmbito social, no qual se instaura” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 124). O cientificismo da modernidade colonial impingiu na classificação racial o “corpus científico justificador e legitimador dos sistemas de dominação da época (escravidão, colonização) do que como explicação da variabilidade humana” (MUNANGA, 2010, p. 188). O racismo não assume somente uma máscara⁴⁶ (AMADOR DE DEUS, 2019), possui diversas faces como a negação da cidadania racial e da autodeterminação das Comunidades Quilombolas.

A colonialidade desempenha um papel de construção de narrativas incumbidas em estabelecer uma relação de poder pautando a estruturação do imaginário colonial/moderno que “surgiu da complexa articulação de forças, de vozes escutadas ou apagadas” (MIGNOLO, 2005, p. 40). Ressalta-se que “a luta por emancipação depende do reconhecimento, de um lado, da consciência histórica da violência colonial, em todas as dimensões humanas que ela representou” (FAUSTINO, 2018, p. 105). As vozes apagadas e suprimidas dão lugar a ideia da unicidade da consciência colonial, aniquilando ou afastando a existência da “duplicidade de consciência”, que pode ser tida como a fonte da pluralidade de normas jurídicas.

Em nossas teorias temos de incluir a perspectiva pós-colonial, que tem duas ideias muito categóricas. A primeira é que temonou o colonialismo político, mas não o colonialismo social ou cultural; vivemos em sociedades nas quais não se pode entender a opressão ou dominação, a desigualdade, sem a ideia de que continuamos sendo, em muitos aspectos, sociedades coloniais. Não é um colonialismo político, é de outra índole, mas existe (SANTOS, 2007, p. 59).

Os sujeitos ausentes, que tiveram suas falas e sua própria existência negada, transformam-se em sujeitos presentes a fim de garantir sua emancipação, libertação social e a

⁴⁶ As categorias “máscara” e “persona” são trabalhadas pela professora Zélia Amador de Deus, em sua obra “Ananse tecendo teias na diáspora: uma narrativa de resistência e lutas das herdeiras e dos herdeiros de Ananse”, sendo por nós utilizado no presente trabalho.

livre determinação. É necessária a reconstrução da sociedade civil de forma democrática, para que os “sujeitos que são produzidos como ausentes através de relações de poder muito desiguais” (SANTOS, 2019, p. 19) possam ser resgatados em um gesto político. Esse gesto, passa pela redefinição das funções estatais e ainda na efetivação de um conjunto de regras que representem os anseios, as necessidades e as carências das Comunidades Quilombolas.

Em 13 de maio de 1888, após a abolição formal da escravidão, legalmente o africano escravizado onde ele estivesse adquiriu a posição de “cidadão”, ao mesmo tempo que passava a ser indesejável e excluído da sociedade, colocado a margem do mercado de trabalho, “destituído da própria existência humana” (NASCIMENTO, 2002, p. 91). Qualquer mulher ou homem negros legalmente eram cidadãos na concepção liberal ou europeia, contudo historicamente e objetivamente não existiam condições para o seu exercício efetivo. Por outro lado, os grupos que mantiveram vivas suas tradições e culturas, sua organização social eram “invisibilizados” e não reconhecidos pela sua identidade, impedidos de exercer no caso das Comunidades Quilombolas seu direito à livre determinação.

Muitos africanos “emancipados” e cidadãos foram obrigados pelas circunstâncias a permanecer com seus antigos senhores, trabalhando sob condições idênticas às anteriores, sem nenhuma outra alternativa ou opção. Outros se aventuraram deslocando-se para outras regiões ou cidades, e a única coisa que obtiveram foi desemprego, miséria, fome e destruição. De vítima acorrentada pelo regime racista de trabalho forçado, o escravo passou para o estado de verdadeiro pária social, submetido pelas correntes invisíveis forjadas por aquela mesma sociedade racista e escravocrata (NASCIMENTO, 2002, p. 93).

Quanto à filosofia da “Democracia Racial” como um ideal difundido no Brasil, Abdias do Nascimento explica que

Havia e continua vigente uma filosofia de relações raciais nos fundamentos da sociedade brasileira; paradoxalmente, o nome dessa filosofia é “democracia racial”. “Democracia racial” que é mero disfarce que as classes branco/brancóides utilizam como estratégia, sob o qual permanecem desfrutando “*ad aeternum*” o monopólio dos privilégios de toda espécie. E a parte majoritária da população, de descendência africana, se mantém, por causa de tais manipulações, à margem de qualquer benefício social-econômico, transformado em um autêntico cidadão *desqualificado* (NASCIMENTO, 2002, p. 97).

A escravidão, embora abolida, habita o imaginário da sociedade brasileira externalizando-se nas relações sociais entre Estado e o povo Quilombola, portanto em “uma visão estrutural do racismo, o direito não é apenas incapaz de extinguir o racismo, como também é por meio da legalidade que se formam os sujeitos racializados” (ALMEIDA, S., 2019, p. 86). O passado e o presente personificam-se na “tentativa do sujeito branco de construir uma justificativa lógica para o racismo” (KILOMBA, 2010, p. 179). Portanto, uma análise crítica do discurso, possibilita desvendar causas e conexões ocultas (FAIRCLOUGH, 2016, p. 28).

Para o sujeito negro oprimido, os indivíduos brancos, diversos em suas efetivas realidades psíquicas, econômicas, sociais e culturais, ganham uma feição ímpar, uniforme e universal: a brancura. A brancura detém o olhar do negro antes que ele penetre a falha do branco. A brancura é abstraída, reificada, alçada à condição de realidade autônoma, independente de quem a porta enquanto atributo étnico ou, mais precisamente, racial. A brancura é o fetiche simétrico inverso do que a autora designou por mito negro (COSTA, J., 1983, p. 4).

A brancura possibilita a negação do negro como criador do direito, da ciência, da cultura, ou seja, como criador da própria humanidade. A concepção liberal dos direitos humanos carrega uma concepção de cidadania obrigando a realização da reconceitualização de suas matrizes, onde sua legitimidade passa pela inclusão de “outros grupos humanos, para além dos brancos do sexo masculino” (BERTÚLIO, 2016, p. 129). Negar a cidadania e a capacidade de criar direito, significa também negar o direito à livre determinação e a gestão de seu território. Beltrão e Oliveira, A. (2014, p. 235) chamam a atenção de que a cidadania se constitui enquanto direitos legitimados por determinada comunidade política, compreensão esta desenvolvida a partir dos valores liberais do nacionalismo e da soberania estatal.

No caso do reconhecimento dos Protocolos Comunitários-Autônomos como fonte normativa e vinculante, se faz necessário, que os dois conceitos de “Quilombos”, o histórico e o constitucional, sejam trabalhados em conjunto, bem como as categorias de raça, etnicidade e a autodeterminação. Ainda hoje percebemos que a supremacia do descendente branco europeu rege as relações sociais e raciais no país, ocupando este grupo uma cidadania privilegiada (NASCIMENTO, 2002, p. 87).

O conceito de cidadania liberal encontra limitações, pois não garante os direitos e as formas de organização dos povos indígenas e de outros coletivos sociais etnicamente diferenciados. Estamos diante de uma concepção de cidadania na qual “a liberdade é apenas a escolha plena da deliberação individual, não a escolha plena da generalidade das condições sociais” (MASCARO, 2013, p. 99). De outro lado, temos o acirramento de conflitos entre os grupos etnicamente diferenciados e os demais membros da sociedade no tocante às interpretações dos direitos coletivos desses povos (BELTRÃO; OLIVEIRA, A., 2014, p. 235).

No mesmo sentido, Adilson José Moreira (2017, p. 1052), para quem a visão liberal da cidadania não contemplaria a totalidade das experiências humanas, aponta que a cidadania liberal parte de uma realidade social onde existiria um status jurídico comum legitimado pela ação autônoma dos indivíduos deixando de lado as relações sociais, não sendo capaz de “promover plena emancipação social porque desvantagens de *status* cultural e desvantagens de *status* material ainda continuam mantendo esses indivíduos em uma situação de subordinação” (2017, p. 1064). Partindo-se de relações hierárquicas de poder existentes nas sociedades

democráticas essa concepção não contemplaria a pluralidade e a diversidade das realidades (2017, p. 1053).

O racismo nas sociedades latino-americanas não é considerado como uma ação explícita, onde os grupos dominantes se posicionam no sentido de que as desigualdades são “naturais” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 28). O conceito de “Raça”, segundo Zélia Amador de Deus (2019, p. 28), deve ser utilizado “por causa da importância que é dada à cor da pele, ao fenótipo” na estrutura de organização do poder econômico. A “Raça” insere-se no universo da categoria “*habitus*” refletindo disposições adquiridas, sendo as maneiras de se apresentarem de forma permanente durável, levando determinados grupos a resistirem às forças do campo (BOURDIEU, 2004, p. 28).

A variabilidade humana é um fato empírico incontestável que, como tal merece uma explicação científica. Os conceitos e as classificações servem de ferramentas para operacionalizar o pensamento. É neste sentido que o conceito de raça e a classificação da diversidade humana em raças teriam servido. Infelizmente, desembocaram numa operação de hierarquização que pavimentou o caminho do racismo. A classificação é um dado da unidade do espírito humano (MUNANGA, 2004, s.p).

Essas disposições se somam às vantagens sociais dos que nasceram dentro de um campo, apresentando-se como “leis imanentes do campo, leis não escritas que são inscritas na realidade” (BOURDIEU, 2004, p. 27). Bourdieu (2004, p. 19) nos explica que o pensamento do “pós-modernismo” sustenta, para se compreender um texto literário, um pensamento filosófico, ou uma lei, bastando sua leitura para entendê-los e aplicá-los, ou seja, o que importa é a letra do texto e mais nada. A tradição marxista, por outro lado, propõe que é necessário para “interpretar as obras colocando-as em relação com o mundo social ou o mundo econômico” (BOURDIEU, 2004, p. 19). Segundo Joaquim Shiraishi Neto,

Ao considerarmos a existência de uma disputa que se estabelece no interior do campo jurídico, afastamos deliberadamente da idéia da “neutralidade” e da “universalidade” dos diferentes instrumentos de análise de uma ciência jurídica, em que estariam inscritos esquemas legítimos de interpretação e aplicação do Direito. Para além desse processo, tem-se observado nas disputas mais recentes uma reivindicação de “homogeneidade jurídica universal”, comprometida com um “projeto global de sociedade” (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 126).

Ao discorrer sobre a noção de campo, Bourdieu (2004, p. 20) justifica que a compreensão de um determinado conteúdo não ocorre pela simples observação, ou pela sua correlação com o contexto social ou econômico. A hipótese por ele levantada estabelece que entre as duas posições mencionadas existe um “universo intermediário” (BOURDIEU, 2004, p. 20). No universo intermediário, estão inseridos os agentes, sujeitos, grupos, atores, e as

instituições, sejam elas públicas ou privadas que produzem, reproduzem ou difundem um determinado conteúdo.

O universo denominado de “campo”, que pode ser o “campo literário, artístico, jurídico ou científico” (BOURDIEU, 2004, p. 20) a depender do objeto a ser analisado. Dessa forma, constitui-se em um mundo social assim como outros, obedecendo leis sociais mais ou menos determinadas “a noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, esse microcosmo dotado de suas leis próprias. Se, como o macrocosmo, ele é submetido a leis sociais, essas não são as mesmas” (BOURDIEU, 2004, p. 20). Quanto à noção de campo jurídico, Bourdieu coloca que este

[...] concerne a um espaço social específico, autônomo, no qual os “operadores” concorrem entre si pelo monopólio do direito de dizer o Direito. A capacidade reconhecida de interpretar e aplicar os instrumentos normativos, que impõem uma visão legítima do mundo social, permite que se possa dar razão à autonomia relativa deste campo (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 126).

O racismo moderno, segundo Amador de Deus (2019, p. 51), traduz-se pela combinação entre o “preconceito” e o “poder”. O “preconceito” pode ser definido enquanto sendo o ato de “ser consciente da presença de um outro grupo e manter valores e crenças negativos a seu respeito influencia crucialmente o comportamento em relação a esse grupo e, portanto, o padrão geral das relações raciais” (CASHMORE, 2000, p. 441). O “poder” consiste em um importante conceito para determinar as relações raciais e étnicas por referir-se “à capacidade de determinar exatamente o grau de aquiescência ou obediência a outros de acordo com vontade de algo ou alguém” (CASHMORE, 2000, p. 418). À vista disso, defende-se ser o racismo uma das formas em que a negativa ao direito à autodeterminação das Comunidades Quilombolas se expressa.

Quanto ao conceito de raça, o qual se constitui em significante do racismo, Amador de Deus nos apresenta seus diversos significados, os quais “são viabilizados somente por meio de aplicação de regras ou códigos” (2019, p. 56), podendo ser codificados ou decodificados apenas pelos parâmetros apresentados no discurso. Através do discurso, identificamos três efeitos construtivos. O primeiro diz respeito à construção das identidades sociais e das posições dos sujeitos. O segundo sobre as relações sociais, e o terceiro sobre os sistemas de conhecimento e de crenças (FAIRCLOUGH, 2016, p. 95). Caberá ao jurista que pensa como negro que

[...] não pode deixar de considerar o fato de que a luta contra a opressão racial jamais pode ser vista como uma mera luta identitária. Ela é uma luta por *justiça social* que tem como objetivo a reversão de processos históricos de exclusão baseados na diferenciação de *status* cultural entre grupos raciais, o que também justifica a

diferenciação de *status* material entre eles. Ele deve estar ciente de que grupos minoritários não têm poder de criar identidades raciais; esse é um tipo de poder que só o grupo racial dominante possui (MOREIRA, A., 2019, p. 157).

O conceito de raça fundamentado “nas diferenças fenotípicas consiste em uma classificação dos indivíduos que parte do pressuposto de que as diferenças no fenótipo têm relação direta com as variações no intelecto e nas habilidades das pessoas” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 58). Assim, se manifesta no tempo histórico em ações políticas através de “interesses dos grupos que ocupam posições de poder e os transmitem de maneira supostamente neutra e universal a fim de manter sua legitimidade” (MOREIRA, A., 2019, p. 135). O racismo é um mecanismo de exclusão cunhado durante o período de expansão colonial que serviu de argumento para a legitimidade da dominação europeia (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 58).

O corpo e o ser vivo são transformados em uma questão de aparência, onde a cor da pele gera uma ficção em alguns momentos jurídicas ou biológicas, onde temos nesta configuração dos mundos euro-americanos o negro e a raça apresentando-se como duas faces de uma mesma moeda, qual seja uma loucura codificada (MBEMBE, 2015, p. 13). Um dos significados denominado como canônico por Mbembe (2018, p. 143), diz respeito à “separação de si mesmo”, onde teríamos uma perda da familiaridade dos indivíduos com eles mesmos, ou seja, os indivíduos seriam estranhos para si mesmo, assim estariam relegados a uma identidade alienada e um tanto inerte.

Sobre a identidade e o “ser” dos Africanos, segundo Abdias, “o que era ser humano foi *reificado* nas terras do capitalismo, ou *nativizado* em sua própria pátria de origem, pelos interesses e abusos do racismo colonial, primo gêmeo do imperialismo europeu” (NASCIMENTO, 2002, p. 64). A experiência negra é marcada pela expropriação material e pelo empobrecimento do próprio ser (MBEMBE, 2018, p. 144), negando a cidadania e os direitos a ela vinculados.

Ainda hoje, o imaginário social apoia-se na “racionalidade excludente” ao criar dificuldades na execução de processos que possibilitem às comunidades Negras e Quilombolas de determinarem o sentido do desenvolvimento, ou pautarem políticas públicas a serem desenvolvidas em seus territórios. Essa racionalidade estabelece uma hierarquia cultural, baseada na categoria científica da raça biológica, por outro lado “[...] as culturas africanas, além de conterem sua intrínseca e valiosa ciência, também oferecem uma variedade de sabedoria necessária, pertinente a nossa existência orgânica e histórica” (NASCIMENTO, 2002, p. 70). Nesse sentido,

A desconstrução científica da raça biológica, observa ele, não faz desaparecer a evidência da raça simbólica, da raça percebida e, invariavelmente, interpretada. Acima de tudo, o imaginário racista alimenta-se das semelhanças e das diferenças fenotípicas da cor da pele até diversas características morfológicas. Portanto, se para a biologia a noção de raça coloca problemas insolúveis de definição que a tornam ultrapassada, sua importância, indubitavelmente, não pode ser negada. Porque a raça, queira-se ou não, permanece sendo um elemento maior da realidade social, na medida em que emprega, a partir de características físicas visíveis, formas coletivas de diferenciação classificatória e hierárquica que podem engendrar, às vezes, comportamentos discriminatórios individuais ou coletivos (ADESKY, 2001, p. 46).

A categoria “Cidadania Racial” (MOREIRA, A., 2017, p. 1055) identifica-se enquanto espaço do exercício político da livre determinação, materializado pelo direito à consulta por meio dos Protocolos Comunitários-Autônomos. Na qualidade de instrumento jurídico de visibilidade racial, os Protocolos contribuem para a promoção do fortalecimento de alianças internas com a definição de arranjos políticos e a reafirmação da legitimidade dessas comunidades como sujeitos de direitos (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, R., 2016, p. 57).

Abdias do Nascimento, na obra “O quilombismo” reeditado no ano de 2002 pela Fundação Cultural Palmares, com o título “*Quilombismo: Um conceito científico emergente do processo histórico-cultural da população afro-brasileira*”, apresenta essa categoria, como filosofia capaz de conduzir uma “verdadeira revolução racial democrática” (NASCIMENTO, 2002, p. 325). O referido documento foi apresentado pelo filósofo durante o 2º Congresso de Cultura Negra das Américas, realizado no Panamá no ano de 1980.

O “Quilombismo”, enquanto produtor de um arcabouço ideológico, assim se constitui primeiro como forma de reação ao colonialismo, entretanto a partir da década de 70, quando da reorganização e revitalização do movimento negro brasileiro, enquanto reação ao colonialismo cultural, ocupa o lugar de um conceito emergente. Abdias do Nascimento é o responsável por essa percepção inicial, lançando mão de estabelecer uma teoria que pudesse justificar a utilização do referido conceito (SILVA, D., 2015, n.p). Na qualidade de ideologia, direciona-se no sentido de contribuir para a criação de um “Estado Nacional Quilombola antirracista, livre, justo e soberano”, guiando-se pelo modelo palmarino, tendo como seu fim a promoção da felicidade dos seres humanos (SILVA, D., 2015, n.p).

O “Quilombismo” de Abdias Nascimento emana um projeto de sociedade capaz de direcionar uma perspectiva de um paradigma libertário (OLIVEIRA, L., 2019, p. 138), não se confundindo com o que mais tarde à Constituição de 1988 iria denominar de “Comunidades Remanescentes de Quilombo” e do conceito atual que envolve a questão étnica. Todavia, o termo Quilombo guarda um “simbolismo” que Abdias apresenta como “Quilombismo” referindo-se a uma prática de libertação, um conjunto de significações e práxis afro-brasileiras (OLIVEIRA, L., 2019, p. 139).

Acreditava o filósofo que o negro brasileiro deveria de forma urgente recuperar sua memória, pois “a memória dos afro-brasileiros, muito ao contrário do que afirmam aqueles historiadores convencionais de visão curta e superficial entendimento, não se inicia com o tráfico escravo e nem nos primórdios da escravidão dos africanos, no século XV” (NASCIMENTO, 2002, p. 327). Nesse processo, as comunidades Quilombolas por meio das oficinas para a construção dos Protocolos reconstróem no seu imaginário coletivo sua memória. Essa memória, que passa a ser difundida na comunidade, passando da oralidade para a linguagem escrita dos Protocolos, deixa as matas do Quilombo, e contada por eles e elas chega não enquanto estudo antropológico, mas como “lei interna” no aparelho do Estado.

Alianças são formadas no processo de construção dos Protocolos, espaços de debate político e social são ocupados. A todo esse processo social “recuperamos” o termo “Quilombismo” enquanto categoria negra e decolonial. O “Quilombismo” revela-se como complexo de significações da “*práxis*” afro-brasileira assumindo o “signo” do Protocolo Comunitário-Autônomo de consulta:

Não importam as aparências e os objetivos declarados: fundamentalmente, todas elas preencheram uma importante função social para a comunidade negra, desempenhando um papel relevante na sustentação da comunidade africana. Genuínos focos de resistência física e cultural. Objetivamente, essa rede de associações, irmandades, confrarias, clubes, grêmios, terreiros, centros, tendas, afoxés, escolas de samba, gafieiras foram e são quilombos legalizados pela sociedade dominante; do outro lado da lei se erguem os quilombos revelados que conhecemos. Porém tanto os permitidos quanto os “ilegais” foram uma unidade, uma única afirmação humana, étnica e cultural, a um tempo integrando uma prática de libertação e assumindo o comando da própria história (NASCIMENTO, 2002, p. 337-338).

Ao fazermos o recorte de nosso estudo pelos Protocolos Comunitários-Autônomos Quilombolas, se faz necessário localizar esse documento jurídico de natureza não estatal dentro de uma epistemologia do conhecimento, que não aquela de matriz europeia. No dizer de Abdias do Nascimento, os povos Africanos fruto da diáspora “viveram numa terra que era deles, possuíam suas próprias culturas, religiões, línguas, civilizações e estilos de vida; unicamente eles eram os donos dos frutos resultantes do seu trabalho, dos quais dispunham segundo seus interesses e desejos” (2002, p. 63). Guarda os Protocolos uma relação com as formas de praticar a cultura Quilombola, assim as “culturas dos africanos e de seus descendentes na diáspora; as destes últimos podem ou não ser inteiramente africanas, porém são típicas das comunidades negras em seus respectivos países” (NASCIMENTO, 2002, p. 65).

Ao abordarmos o “Quilombismo”, a “Cidadania Racial” e o “Direito a Autodeterminação” enquanto categorias teóricas fruto de uma epistemologia decolonial e de desconstrução dialogando com o Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo para

entendermos a juridicidade e validade dos Protocolos Comunitários-Autônomos Quilombola, colocamos o debate sobre a raça, escravidão, colonialidade do poder e etnicidade no centro da discussão. Não é possível ter como objeto de estudo as “Comunidades Remanescentes de Quilombos” e não enfrentar que no processo histórico do racismo brasileiro “a forma como uma exclusão abissal pode ser disfarçada (e agravada) ao ser tratada como se fosse não-abissal” (SANTOS, 2019, p. 47), a qual impede que essas Comunidades exerçam sua liberdade de autodeterminarem seu modo de vida.

Os Quilombos são espaços territoriais criados pelo negro para “defender sua sobrevivência e de assegurar sua existência de ser” (NASCIMENTO, 2002, p. 337). A memória ancestral se manteve viva em seus corpos através de temporalidades diversas. Aquilombar-se representa o diverso, impossível de generalizar, de “mascarar a realidade, simplificando-a ou reduzindo-a, sem levar em conta os complexos emaranhados de negritudes e africanidades encontrados no continente americano” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 133). Os Protocolos Comunitários-Autônomos por consequência são diversos carregando essa ancestralidade, não podendo ser generalizados, instituindo a metodologia adequada culturalmente para participação nos processos de CCPLI.

Não utilizamos a filosofia do “Quilombismo” como sinônimo de Quilombos, a categoria utilizada refere-se ao conjunto de signos e significados construídos pelos Quilombos no processo de criação do símbolo Protocolo Comunitário-Autônomo, que passa a representar um paradigma da correta forma do processo administrativo especial de consulta e consentimento ocorrer. Antes de ser um instrumento jurídico fundamentado na teoria do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, possuindo seu significado dentro do campo jurídico, no campo social, ele é um “símbolo” da história e da memória do povo Africano da diáspora, assumindo seu corpo e suas memórias apagadas, ou violentadas.

Os Protocolos podem, em um primeiro momento, ter sido fruto de uma interpretação colonial da Convenção n. 169, entretanto quando anunciados pela tradução intercultural reconhecidos como lei escrita pela comunidade, fruto da oralidade. Passam, portanto os Protocolos a “impor aos outros a idéia que tem de si mesmo: ele tem que fazer reconhecer pelos outros (no caso limite ideal: por todos os outros)” (D’ADESKY, 2001, p. 76). A identidade Quilombola representa, escreve, mostra os significados de quem são o “nós Quilombolas”, a origem. Essa identidade não é estática, ela se constrói por meio de interações sociais, dependendo “vitalmente das relações dialógicas com os outros” (D’ADESKY, 2001, p. 76).

Abdias, ao justificar o papel do “Quilombismo”, indica que o mesmo vem se revelando em um “fator capaz de mobilizar disciplinadamente o povo afro-brasileiro por causa do profundo apelo psicossocial cujas raízes estão entranhadas na história, na cultura e na vivência dos afro-brasileiros” (NASCIMENTO, 2002, p. 338).

O modelo quilombista vem atuando como idéia-força, energia que inspira modelos de organização dinâmica desde o século XV. Nessa dinâmica quase sempre heróica, o quilombismo está em constante reatualização, atendendo exigências do tempo histórico e situações do meio geográfico. Circunstância que impôs aos quilombos diferenças em suas formas organizativas (NASCIMENTO, 2002, p. 339).

Consequentemente passam a ser o significado da manifestação da Cidadania Racial, recorrendo a “Hermenêutica Negra” como pressuposto interpretativo. Adilson José Moreira conceitua a Hermenêutica Negra como o processo de interpretação levando em conta a perspectiva dos que são vítimas de opressão, sendo indispensável que “observemos o valor normativo das perspectivas das minorias raciais quando estamos formulando mecanismos de reforma social” (2019, p. 83). O direito deve ser pensado a partir da multiplicidade de experiências sociais, bem como o combate às injustiças sociais devem levar em conta as diferentes posições ocupadas pelos sujeitos humanos. Desse modo,

[...] no lugar de uma pressuposição de que há uma experiência única e uma voz única, aqueles que elaboraram os parâmetros da Hermenêutica Negra falam da necessidade de pensarmos a opressão racial a partir de uma consciência múltipla. Eles afirmam que não podemos pensar a subjetividade como sendo algo composto de um eu unitário que engloba a experiência de todos os sujeitos, mas sim de uma multiplicidade de identidades (MOREIRA, A., 2019, p. 84).

A Cidadania é compreendida como categoria central do pensamento político (MOREIRA, A., 2017, p. 1059), todavia é influenciada por valores e comportamentos sociais racistas que normalizam a ausência ou a participação desproporcional de indivíduos negros ou coletivos negros na vida pública (BERTÚLIO, 2016, p. 142). À vista disso, “o status de cidadão permite que as pessoas participem da formação da vontade estatal, elemento característico dos regimes políticos democráticos” (MOREIRA, A., 2017, p. 1059).

Pensar como um jurista negro significa refutar o formalismo primitivo e reconhecer que “os fenômenos sociais possuem sentidos para os agentes que estão sempre interpretando as situações nas quais estão imersos” (MOREIRA, A., 2019, p. 136). Quanto ao processo de constituição da Cidadania Racial destaca-se os movimentos que pretendem combater o racismo ambiental, que tiveram força nos Estados Unidos se apresentando enquanto “insurgência contra as atividades de poluição seletiva” (MOREIRA, E., 2017, p. 14). Tais atividades atingiam os bairros periféricos, onde residiam em geral populações pobres e negras, que não tinham

alternativa a não ser sujeitar-se a conviver com aquelas atividades poluentes (MOREIRA, E., 2017, p. 14).

A partir do movimento de combate ao Racismo Ambiental buscou-se realizar um diálogo e uma correlação com os movimentos do Terceiro Mundo, os quais operam uma resistência aos impactos ambientais dos empreendimentos que afetam as populações mais pobres, fazendo surgir o movimento que se denomina de “ecologismo dos pobres” (MOREIRA, E., 2017, p. 14). Devemos pensar o “Quilombismo” na qualidade de “luta antiimperialista, que se articula ao pan-africanismo e sustenta radical solidariedade com todos os povos em luta contra a exploração, a opressão, o racismo e as desigualdades motivadas por raça, cor, religião ou ideologia” (NASCIMENTO, 2002, p. 340) como instrumento de luta ao racismo ambiental.

Como um movimento consciente de si mesmo, a justiça ambiental luta contra a distribuição desproporcional de dejetos tóxicos ou a exposição diante de diferentes formas de risco ambiental em áreas predominantemente povoadas por populações afro-americanas, latinas ou indígenas. O discurso empregado por esse movimento não é o das externalidades ambientais não compensadas, mas sim o referente à discriminação racial, cuja repercussão política é muito poderosa nos Estados Unidos devido à larga tradição das lutas pelos direitos civis. Objetivamente, o movimento organizado pela justiça ambiental se enraíza antes nas mobilizações referentes aos direitos civis do que nas lutas ambientais propriamente ditas. Recorde-se, nesse sentido, de que a última viagem de Martin Luther King para Memphis, Tennessee, em abril de 1968, tinha por meta conquistar melhores condições de trabalho para os coletores de lixo, cuja saúde estava exposta a sérios perigos (MARTÍNEZ ALIER, 2017, p. 230-231).

Os mecanismos discriminatórios operam de forma sistêmica com o propósito de manter a condição de subalternidade da população negra (MOREIRA, A., 2019, p. 93), mais especificamente dos povos Quilombolas. O racismo identifica-se como processo histórico, com efeito intergeracional (MOREIRA, A., 2019, p. 95). Isto posto, que “há muitos mecanismos de exclusão social que independem de atos discriminatórios ou da intenção de discriminar” (MOREIRA, A., 2019, p. 94). O fato de as políticas públicas não levarem em conta o modo de vida das comunidades Quilombolas exercerem seus direitos de “controlar seus processos econômicos e produtivos” (LEFF, 2015, p. 363), a partir de suas concepções de justiça e cultura, já se constituem em mecanismos discriminatórios de segregação e de subalternidade.

2.3 Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombolas

Um dos grandes problemas enfrentados pelas Comunidades Quilombolas é o reconhecimento pelo Poder Judiciário e pelos agentes do Estado da Juridicidade dos Protocolos de Consulta. Por conseguinte, buscamos a título exemplificativo tomando como base a teoria

Constitucional, apresentar uma classificação dos Protocolos Comunitários-Autônomos de consulta analogicamente, no tocante a sua extensão em sintéticos e analíticos.

Tomamos emprestado do Direito Constitucional a classificação de Constituição Sintéticas e Analíticas, utilizando de forma analógica o paradigma constitucional a respeito do conteúdo para classificarmos os Protocolos, considerando que eles ocupam a categoria de norma fundamental para as comunidades Quilombolas. Segundo Tavares, as Constituições sintéticas “são aquelas que se restringem apenas aos elementos substancialmente constitucionais, emitindo, especialmente, princípios, organizando e limitando o poder” (2020, p. 246), onde a pormenorização e o detalhamento dos direitos e deveres são feitos pelo legislador ordinário.

No caso das Constituições analíticas, “são chamadas prolixas, extensas, inchadas, amplas, minuciosas, detalhistas ou desenvolvidas, acabam extrapolando, descendo a certas minúcias, contemplando grande número de regras jurídicas” (TAVARES, 2020, p. 246). Nada obstante, ousamos discordar do eminente doutrinador em razão das discussões até aqui travadas, pois pretendem as Constituições analíticas contemplar a diversidade e a complexidade dos diversos sujeitos existentes em um Estado plurinacional. As Constituições analíticas apresentam-se como tentativa de conciliar a teoria do direito liberal, dedicando-se a romper com o sujeito de direito metafísico.

Os Protocolos sintéticos apresentam a vontade da comunidade em ser consultada e quais são os passos que o processo de consulta deve seguir, quem deve iniciar, como deve ser iniciado, quais reuniões irão ocorrer, quem custeia, quem poderá ser consultado. Quanto aos Protocolos analíticos, além dessas matérias, descrevem a história de cada uma das comunidades, indicam seus problemas históricos, suas formas consuetudinárias de lidarem com os problemas, esmiuçando cada uma das questões tratadas nos sintéticos, criando ainda definições sobre os princípios da consulta e outros elementos que acham importantes.

A título exemplificativo os Protocolos sintéticos estabelecem normas gerais sobre o processo de consulta deixando a cargo do Plano de Consulta e das Assembleias estabelecer o detalhamento do procedimento. No caso dos Protocolos analíticos preveem detalhes sobre a organização e história da comunidade, as principais definições e outros elementos importantes. Ao Plano de Consulta caberá regulamentar os procedimentos e estipular medidas de controle e adequação dependendo do objeto a ser consultado, dispondo ainda as especificidades de cada procedimento de consulta. Ambos os protocolos partem da ideia de que cada comunidade Quilombola apresenta um modo de “ser” e um “Quilombismo” (NASCIMENTO, 2002) identitário singular.

Ressalta-se o fato, de que as normas positivadas nos Protocolos não refletem a complexidade das relações sociais, políticas, econômicas e jurídicas vivenciadas por essas Comunidades. Tem como escopo apresentar as formas apropriadas para a realização do processo administrativo de Consulta e Consentimento. Sintetizamos no quadro abaixo exemplificativamente as normas jurídicas encontradas em cada um dos protocolos, no tocante a sua natureza classificamos em sintético e analítico, e no tocante à natureza das normas jurídicas classificamos em material e procedimental.

Quadro 3 – Conteúdo do Protocolo Sintético

PROTOCOLO SINTÉTICO	
NORMA MATERIAL	NORMA PROCEDIMENTAL
Presença de normas sobre: Identidade social e cultural; Instituições representativas; Descrição e identificação das comunidades; Identificação das ameaças aos territórios; Motivação para a criação do protocolo.	Presença de algumas características processuais descritas no protocolo analítico.

Fonte: Produção do Autor.

Quadro 4 – Conteúdo do Protocolo Analítico

PROTOCOLO ANALÍTICO	
NORMA MATERIAL	NORMA PROCEDIMENTAL
Presença de normas sobre: Identidade social e cultural; Identidades que compõem a Identidade de “Quilombo”; Costumes e tradições; Instituições; História; Descreve a organização cosmológica dos povos; Detalhamento de como o território se organiza; Forma de utilização dos recursos naturais renováveis e não renováveis; Ameaças e conflitos escritos de forma detalhada; Autoidentificação; Detalhamento das motivações para construção do protocolo; Fundamento Legal; Identificação de Princípios Norteadores; Descrição do papel e importância do protocolo; Mapas; Processos históricos de luta e regularização do território; Descrição da ausência ou presença de políticas públicas; Estabelecimento dos limites e fronteiras do território; Etnicidade/Território Étnico; Gênero/Igualdade/Gerações; Princípio da Boa-Fé; Diálogo (participativo e amplo); Conteúdo dos requisitos e elementos; Locais sagrados; Espaços territoriais; Diálogo entre as normas jurídicas; Conteúdo do Consentimento e a consulta prévia, livre e informada; Identificação dos sujeitos que elaboraram e realizaram os protocolos; Identificação dos parceiros do processo de construção do protocolo.	Presença das seguintes características processuais de forma preponderante: Representações (Tipos e Modalidades); Descreve as matérias e os momentos que a consulta deve ocorrer, bem como o momento que ela deverá ser realizada; Sujeitos externos que se obrigam as normas estabelecidas pelo protocolo; Descreve os processos em que o protocolo deverá ser utilizado; Descreve o papel do Estado; Descreve como as empresas, devem agir com seus empreendimentos e o que precisam fazer; Direito ao consentimento; Descrição de cada uma das fases do processo de consulta; Estabelece normas proibitivas; Descrição do Processo de elaboração do protocolo (Motivação, Metodologia, Mobilização, titulação, quem participou, quais as comunidades, como se deram as reuniões menores, os processos de grupos, assembleias e as oficinas); Descreve os sujeitos que deverão ser consultados; Identificação das instituições representativas, seja as de personalidade jurídica e sem personalidade jurídica; Descrição do papel das lideranças e das suas autoridades; Descreve quem vai efetuar a coordenação do processo de CCPLI; Descreve quem deverá coordenar os processos; Descreve como ocorre o processo das decisões e como elas são tomadas; Descreve qual será o papel do Estado no processo de CCPLI; Descreve quem não poderá fazer o processo de consulta; Descreve como as informações, e qual o tipo de informação deverá ser passada; Descreve que o processo de consulta e de participação deverá ser tomado no âmbito do executivo e do legislativo; Descreve as formas pelas quais o processo deverá ocorrer; Descreve o tempo que a consulta deverá durar, e o tempo apropriado para ela ocorrer; Descreve os momentos apropriados para que o procedimento de consulta se desenvolva dentro da comunidade; Descreve os locais mais apropriados para

PROTOCOLO ANALÍTICO	
NORMA MATERIAL	NORMA PROCEDIMENTAL
	que as reuniões ocorram, bem como todo o processo de consulta; Estabelece as exceções às regras descritas no protocolo; Descreve as regras para a realização de cada uma das reuniões; Descreve como os procedimentos serão considerados livres e sem interferência; Descreve o resultado e o caráter das decisões tomadas; Descreve as obrigações de cada uma das partes, dos entes, atores e estado; Descreve quem custeia as atividades; Descreve quem não deverá participar do processo; Descreve quem será o proprietário das informações produzidas; Descreve como deverá ocorrer o início do processo de CCPLI; Descreve quem recebe a comunicação e quem a faz; Descreve o que deve acompanhar o início do processo de consulta; Descrever o que ocorrerá, após o recebimento da consulta o que é feito; Descreve, cada uma das reuniões: Informativa (Como deve ocorrer); Internas (Como e de que tipo, elas serão; que tipo; quem participa); Assembleia; fase de negociações com Estado; Reunião final com o Estado; Busca de acordo; Resultado do processo de consulta; Quando o consentimento é obrigatório; Caráter deliberativo do processo.

Fonte: Produção do Autor.

O debate a respeito da composição e aplicação dos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento inserem-se na etapa da “Pré-consulta ou plano de consulta”. Durante a realização das oficinas e posteriormente na elaboração do texto dos protocolos, algumas perguntas são lançadas e a partir delas as “normas” consuetudinárias são positivadas. Sendo elas: A) Quem Somos?; B) Quem deve ser consultado(a)? e Como deve ser o processo de consulta?; C) Como nós tomamos nossas decisões?; D) O que esperamos da consulta?; E) Quem organiza e coordena as reuniões?; F) Quem paga os custos de todo o processo de consulta?; G) Qual o melhor período para acontecer a consulta?

Procuraremos estabelecer os significados das normas, seu conteúdo de validade relacionando-as com a teoria do Pluralismo Comunitário-Participativo e com a concepção de “Democracia Racial” enquanto estratégia de resistência e como alternativas ao modelo hegemônico do sistema mundo/moderno colonial. Para Acserald, “as relações sociais que lhes são específicas como os modos de apropriação do mundo material que lhes correspondem” (2004b, p. 14), apresentando três formas de apropriação do mundo material, onde as diversas sociedades inseridas no território brasileiro utilizam para se relacionar com o meio ambiente, sendo elas: 1) Forma técnicas; 2) Forma Social; e 3) Forma cultural.

Estamos diante do exaurimento do paradigma hegemônico da Ciência Jurídica tradicional, nesta perspectiva temos o aparecimento e o reconhecimento de um sistema jurídico fundamentado “na experiência histórica e na prática cotidiana concreta de um pluralismo jurídico de teor comunitário-participativo” (WOLKMER, 2001, p. 233). As normas jurídicas

Quilombolas apresentam-se como “projeto cultural pluralista e emancipatório que permite aduzir um novo Direito – um Direito produzido pelo poder da comunidade” (WOLKMER, 2001, p. 234). Wolkmer (2001, p. 234) desenvolve sua teoria a respeito do pluralismo jurídico com base em duas condições de categorização das normas como direito comunitário-participativo, sendo a presença dos “fundamentos de efetividade material” e “fundamentos de efetividade formal”.

Cinco são os critérios que caracterizam o Direito Comunitário-Participativo como emancipatórios. No tocante aos fundamentos de efetividade material, temos que as normas devem ser emanadas pelos novos movimentos sociais, que se diferenciam dos tradicionais sujeitos individuais; esse direito deve ser reflexo de uma necessidade fundamental daquele grupo, ou seja, deve se referir um desejo, intenção ou sentimento valorado a partir de uma conduta humana para a obtenção de bens tangíveis e intangíveis e que sejam em si considerados essenciais (RUBIO, 2013, p. 61-64).

No que concerne aos fundamentos de efetividade formal da norma produzida, deve ser um instrumento que acentue as práticas democráticas, da descentralização e da participação como principais estratégias de garantia desses direitos; deve a prática jurídica refletir uma ética concreta da alteridade; e, por fim, deve tratar-se de um conjunto normativo que decorre de experiências concretas de um determinado grupo (RUBIO, 2013, p. 61-64).

Consagrar-se-á a norma jurídica garantir como bem jurídico a ser protegida a satisfação de necessidades humanas, consideradas enquanto essenciais (WOLKMER, 2001, p. 233). As necessidades humanas são necessidades históricas condicionadas ao desenvolvimento repressivo dos indivíduos pela sociedade “as próprias necessidades individuais e o direito destas à satisfação ficam sujeitos a padrões críticos predominantes” (MARCUSE, 1973, p. 26). A humanidade, segundo Fanon (1968, p. 78), prestes a desmoronar tem a necessidade de uma redistribuição de renda, que contemple as necessidades reais do povo.

A proposição nuclear aqui é considerar os “novos” direitos como afirmação de necessidades históricas na relatividade e na pluralidade dos agentes sociais que hegemonomizam uma dada formação societária. Neste sentido, como já foi descrito em outro contexto, importa assinalar que mesmo inserindo as chamadas necessidades em grande parte nas condições de qualidade de vida, bem-estar e materialidade social, não se pode desconsiderar as determinantes individuais, políticas, religiosas, psicológicas, biológicas e culturais (WOLKMER, 2002, p. 26).

As necessidades que fundamentam os novos direitos conferem legitimidade e validade sociojurídica apresentando-se como instrumento da luta antirracista. O próprio racismo “em sua expressão moderna, só se torna inteligível a partir de suas mediações socioeconômicas e históricas, ou seja, a subordinação econômica e mesmo biológica de um

povo” (FAUSTINO, 2018, p. 87). Dussel, a partir de uma leitura teológica, leciona que “a necessidade é uma falta daquilo que é necessário para viver: comida, frio, doenças, falta de habitação...Necessitar de algo é se abrir ao mundo desejando satisfazê-las” (2016a, p. 128, tradução nossa).

Na perspectiva do direito socioambiental Quilombola, as necessidades básicas devem representar seus aspectos sociais, históricos, económicos, classificados por meio de uma “conformação psíquica que se manifesta em uma cultura comum” (MOURA, Clóvis, 1988, p. 182). Essas necessidades são rechaçadas e não reconhecidas pela sociedade dominante em razão da força do inconsciente coletivo abarcando um “conjunto dos preconceitos, mitos, atitudes coletivas de um grupo determinado” (FANON, 2008, p. 159). As necessidades produzidas pelo sistema mundo/moderno colonial reproduzem-se como universais. Marcuse questiona tais necessidades como verdadeiras.

Em última análise, a questão sobre quais necessidades devam ser falsas ou verdadeiras só pode ser respondida pelos próprios indivíduos, mas apenas em última análise; isto é, se e quando eles estiverem livres para dar a sua própria resposta. Enquanto eles forem mantidos incapazes de ser autônomos, enquanto forem doutrinados e manipulados (até os seus próprios instintos) a sua resposta que derem a essa questão não poderá ser tomada por sua. E, por sinal, nenhum tribunal pode com justiça se arrogar o direito de decidir quais necessidades devam ser incrementadas e satisfeitas (MARCUSE, 1973, p. 27).

Além da necessidade básica de defender seus territórios, sua própria existência enquanto identidade, pretendem os Protocolos assegurar o exercício da liberdade étnica Quilombola mediante a efetivação do direito à autodeterminação por meio da participação e consulta através dos meios culturalmente apropriados. As necessidades básicas devem ser ditas e compreendidas a partir do lugar de fala das comunidades, somente sendo legítimas aquelas que originarem-se dos paradigmas próprios do grupo (OLIVÉ, 2006, p. 86). Quilombolas enquanto integrante da sociedade civil, sob o manto da categoria movimento social emergente possuem um conjunto de necessidades que se convertem em meio de sobrevivência para aquele grupo (HELLER, 1986, p. 24).

A norma jurídica instituída sob o pálio da teoria do pluralismo comunitário-participativo busca amparo nos fundamentos formais, sendo um deles a observância do processo político democrático de descentralização, participação e controle comunitário (estratégias). A participação é “um dos elementos mais significativos dos processos de transformação social” (SIMONIAN, 2018, p. 132), desempenhada por inúmeras formas. Os Protocolos são “capazes de empreenderem, a construção de uma nova estatalidade” (VÉRAS

NETO, 2010, p. 153) alicerçados em normas de direito interno e internacional, efetivando a livre determinação.

A descentralização democrática do Direito talvez permita uma reconstrução das formas de planejamento democrático da máquina estatal, que precisa ser desprivatizada rumo a uma nova estatalidade capaz de conceder direitos (emancipação), efetivando conquistas no plano da igualdade, sem anular o direito libertário da identidade e das diferenças autogeridas pela ampliação da democracia direta/participativa, substantiva, solidária e plural adaptada à nova complexidade policêntrica regida pela alteridade (VÉRAS NETO, 2010, p. 163).

Deve ainda orientar para uma racionalidade emancipatória e para uma ética concreta de alteridade que sejam “capazes de traduzir a diversidade e a diferença das formas de vida cotidianas, a identidade, informalidade e autonomia dos agentes legitimadores” (WOLKMER, 2001, p. 234). As normas jurídicas emancipatórias devem se originar das práticas e experiências concretas dos grupos sociais marginalizados historicamente (RUBIO, 2013, p. 64). No mesmo sentido, resume Orio que

Por requisitos materiais, portanto, entende-se a legitimidade de novos sujeitos coletivos e a implementação de um sistema apropriado de satisfação das necessidades. Por fundamentos formais, a seu modo, compreende-se a democratização e abertura de um espaço público participativo; uma construção pedagógica rumo a uma ética da alteridade; e uma ressignificação da racionalidade pautada pela emancipação (ORIO, 2015, p. 37).

O direito à consulta possui natureza de direito humano fundamental consectário do exercício da cidadania e da democracia, não sendo passíveis de ponderação de interesses, nem mitigação. Esse direito apresenta-se inserido no que Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 2007, p. 28) denomina de “Sociologia das Ausências”, propondo negar a existência de algo que existe, porém, invisível à realidade hegemônica. Apresenta cinco modos de produção de ausências à racionalidade ocidental, sendo elas: “monocultura do saber e do rigor”, “monocultura do tempo linear”, “monocultura da naturalização das diferenças”, “monocultura da escala dominante” e a última é a “monocultura do produtivismo capitalista”. Pretende a Sociologia da Ausência “[...] substituir as monoculturas pelas ecologias, e o que lhes proponho são cinco ecologias, em que podemos inverter essa situação e criar possibilidades de que essas experiências ausentes se tornem presentes” (SANTOS, 2007, p. 32).

Utilizaremos as ecologias propostas por Boaventura como elemento de legitimação das normas consubstanciadas pelos protocolos, sendo elas: a) Ecologia dos saberes; b) Ecologia das temporalidades; c) Ecologia do reconhecimento; d) Ecologia da transescala; e) Ecologia das produtividades. A Sociologia das Emergências “nos permite abandonar essa ideia de um

futuro sem limites e substituí-la pela de um futuro concreto, baseado nessas emergências: por aí vamos construindo o futuro” (SANTOS, 2007, p. 38).

Os Protocolos reúnem as normas fruto da linguagem de tradição oral “constituindo um produto e um elemento da atividade prática” (FIORIN, 1998, p. 53). Não devemos esquecer que “o componente semântico do discurso continua sendo determinado por fatores sociais” (FIORIN, 1998, p. 53), quais sejam as necessidades que os obrigaram a construir esse instrumento jurídico. Refletindo a forma de organização e os processos de decisão coletiva comunitária, legítima por representar uma possibilidade de decisão compartilhada e “consciente de suas responsabilidades concretas históricas” (DUSSEL, 2016a, p. 236), somente sendo possível com o reconhecimento por parte do Estado de “uma concepção pluralista sobre a racionalidade” (OLIVÉ, 2006, p. 100, tradução nossa).

Neles é “possível encontrar os princípios, diretrizes, critérios e regras mínimas que deverão ser respeitados pelo Estado para que um processo de consulta prévia seja culturalmente adequado” (DA SILVA, 2017, p. 244), em uma perspectiva interdisciplinar e intercultural. Trazem em seu conteúdo enunciados jurídicos capazes de “viabilizar as condições para a implementação de uma política democrática que direcione e ao mesmo tempo reproduza um espaço comunitário descentralizado e participativo” (WOLKMER, 2001, p. 249). Os espaços comunitários descentralizados e participativos, tornam-se oportunidades de libertação abarcando os limites da liberdade e do próprio direito à liberdade. Essa não é concebida como algo natural ou fixo, mas imposto de forma injusta, com base em questões de classe, gênero, raça e etnia, portanto, passíveis de alterações (SANTOS, 2019, p. 106).

Para além da elaboração de um documento juridicamente vinculante, que deve ser observado nos processos de consulta prévia, livre e informada, a construção do Protocolo é um momento de articulação e formação que deve levar a posições consensuadas da comunidade (OLIVEIRA, R., 2019, p. 110).

Percebe-se nos Protocolos analisados uma estrutura comum, composta pelas seguintes partes: História da comunidade; Introdução e Fundamentos; Objetivo; Organização social, cultural, linguística e cosmológica; Ameaças e o que se pretende proteger; Regras sobre à consulta: a) Quem consulta; b) Quem participa; c) Quando ocorre; d) Como ocorre; e) Quem custeia; f) Qual o resultado e a força da consulta. No processo de organização e catalogação das normas inseridas nos protocolos, entaremos adotando a classificação proposta por Carlos Wolkmer entre fundamento de efetividade material e fundamento de efetividade formal.

Cada Protocolo representa uma razão de ser, uma identidade, em nada guardando correspondência com a identidade de uma pessoa, a identidade do sujeito do Iluminismo

(HALL, 2006, p. 11). Enquanto categoria jurídica rompe com o paradigma do jurista branco, que em seu imaginário “está convencido de que o negro é um animal” (FANON, 2008, p. 147). Clóvis Assis Moura entende que a negação do “outro”, da legitimidade jurídica é um “problema histórico-estrutural deve, portanto, ser levado em consideração para entender-se o critério de julgamento que se estabeleceu no passado e se estende até os nossos dias” (1988, p. 53). A seguir passaremos a analisar os Protocolos de consulta, objeto de nosso estudo, identificados no quadro abaixo, por meio de seus fundamentos de efetividade material e formal.

Quadro 5 – Protocolos de CCPLI Quilombolas identificados no Brasil pelo Autor, período de 2016 a 2020

Nº	PROTOCOLOS	MUNICÍPIO	ABRANGÊNCIA	ANO
01	Protocolo de Consulta Quilombola – FOQS, Federação das Organizações Quilombolas de Santarém	Santarém/PA	Comunidades Quilombolas Arapemã, Bom Jardim, Muruntuba, Murumuru, Nova Vista do Ituqui, Patos do Ituqui, Pérola do Maricá, São José do Ituqui, São Raimundo do Ituqui, Saracura, Surubiu-Açu, Tingu	2016
02	Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada – AMPQUA, Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá	Ananindeua/PA	Comunidade Quilombola de Abacatal	2017
03	Protocolo de Consulta Quilombolas de Gibrié de São Lourenço – ACOQUIGSAL, Associação da Comunidade Quilombola Gibrié de São Lourenço	Barcarena/PA	Comunidade Quilombola de Gibrié São Lourenço	2018
04	Protocolo de Consulta e Consentimento – ACRQAT, Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto Trombetas II	Oriximiná/PA (Rio Trombetas)	Comunidades Remanescentes de Quilombo Curuça, Jamari, Juquiri Grande, Juquirizinho, Moura, Nova Esperança, Palhal, Último Quilombo	2018
05	Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos quilombolas do Jambuaçu – BAMBAAÊ, Coordenação das Associações dos Quilombolas de Jambuaçu	Moju/PA	Território Quilombola do Rio Jambuaçu	2018
06	Protocolo de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento do Território Quilombola Laranjituba e África – AQUIBAC, Associação Quilombola do Baixo Caeté – África e Laranjituba	Abaetetuba/Moju/PA	Comunidades Remanescentes de Quilombo África e Laranjituba	2019
07	Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú do município de Monte Alegre-PA – ARQNA; ARQUPASSAGEM; ARQ-PEAFÚ. Quilombos do Município de Monte Alegre-PA	Monte Alegre/PA	Comunidades Quilombolas de Passagem, Nazaré do Ariri e Peafu	2019
08	Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das	Alcântara/MA	197 Comunidades Remanescentes de Quilombo do Território Étnico de Alcântara/MA	2019

Nº	PROTOCOLOS	MUNICÍPIO	ABRANGÊNCIA	ANO
	Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA			
09	Protocolo Comunitário de Consulta Prévia. Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre Vivas do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas – COMUNIDADES QUILOMBOLAS E APANHADORAS DE FLORES SEMPRE VIVAS	Minas Gerais	Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre Vivas do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas	2019
10	Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada, de Consentimento e Veto – Território Quilombola Bom Remédio	Rio Açacu – Abaetetuba/PA - Amazônia	Comunidade Quilombola do Bom Remédio localizada nas Ilhas de Abaetetuba - PA	2020
11	Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada para o Trabalho de Reparação Intergral – COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO	Brumadinho/MG	Comunidades Quilombolas Sapé, Marinhos, Rodrigues e Ribeirão.	2020

Fonte: Produção do Autor (2020).

2.3.1 Fundamentos de Efetividade Material dos Protocolos

Os fundamentos de efetividade material na definição de Sparemberger (2015, p. 210) “englobam o conteúdo e os elementos constitutivos; concretamente, está-se a falar da emergência dos novos sujeitos coletivos e da satisfação das necessidades humanas fundamentais”. De acordo com as características das normas descritas em cada um deles utilizando-se dos referenciais teóricos desenvolvidos ao longo deste, passaremos a analisar o discurso normativo emitido por meio dos Protocolos Comunitários-Autônomos os entendendo enquanto totalidade do nosso objeto de pesquisa.

a) legitimidade dos atores: emanados dos movimentos sociais emergentes, que se diferenciam dos sujeitos individuais de direito abstrato;

Em todos os Protocolos analisados pretende-se responder à pergunta “Quem somos?”. A pergunta e sua resposta propõem-se demonstrar não ser os Quilombolas um sujeito universal e estático “o sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um ‘eu’ coerente” (HALL, 2006, p. 13). Vincula-se à formação do sujeito coletivo, um “sujeito vivo, atuante e livre, que se autodetermina, participa e modifica a mundialidade do processo histórico-social” (WOLKMER, 2001, p. 236).

Ser “um só povo” (BAMBAE, 2018, p. 3) não significa serem todos iguais, pois existem “atributos identitários” (BAMBAE, 2018, p. 3). Onde somos:

[...] um quantitativo de aproximadamente 305, famílias, existimos, resistimos e sobrevivemos neste território a mais de II séculos. É aqui que vivemos especificamente da agricultura, extrativismos e da pesca, onde caçamos, pescamos, coletamos e tiramos nossos sustentos tanto do rio, igarapés, da baía que banha e rodeia nosso território, quanto da terra (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 6).

Os Protocolos refazem o direito e a sociologia branca, enquanto paradigma de significados determinantes do discurso, “a escravidão foi um marco de opressão que ao longo dos anos viemos lutando coletivamente para nos livrar” (ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 4). Onde os ancestrais chegaram no território “antes do século XIX e são originários dos povos africanos capturados e escravizados por colonizadores brancos” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 6-7). Para Clóvis Assis Moura, “há um subjacente conjunto conceitual *branco* que é aplicado sobre a realidade do negro brasileiro, como se ele fosse apenas objeto de estudo e não sujeito dinâmico de um problema dos mais importantes para o reajustamento estrutural da sociedade brasileira” (1988, p. 9) tendo conduzido “processos físicos, emocionais, psicológicos” (ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 4) pretendendo rompê-la.

Abdias do Nascimento, quanto à figura do capitão-do-mato, refere-se a eles como sendo “negros de pele clara assimilados pela classe dominantes” (2002, p. 341). Nos dias de hoje, poderíamos encontrar muitos negros que ocupam um papel ambíguo, por assimilarem como positiva a “ideologia do embranquecimento (o branco é o superior e o negro o inferior)” se distanciam das realidades do seu povo e se prestam ao papel de auxiliares das forças repressivas do supremacismo branco” (NASCIMENTO, 2002, p. 341).

Então, somos “Nós, da Comunidade Quilombola Abacatal, no município de Ananindeua – PA” (AMPQUA, 2017, p. 2), ou seja, não o “outro”, afastando o paradigma do “branco” que para se defender caracterizava o “outro” como o diferente e ausente (FANON, 2008, p. 147). São sujeitos diversificados, as identidades não se apresentam de uma única forma “elas são, na modernidade tardia, cada vez mais fragmentadas e fraturadas; que elas não são, nunca, singulares, mas multiplamente construídas ao longo de discursos, práticas e posições que podem se cruzar ou ser antagônicos” (HALL, 2014, p. 108).

Hoje somos cerca de 300 famílias vivendo no Território Quilombola Alto Trombetas II, lugar onde atualizamos conhecimentos e tradições herdados dos antepassados, agregando a eles novos conhecimentos e práticas com o passar do tempo. Aqui cantamos, comemos, dançamos, rezamos e ensinamos aos nossos filhos o modo de vida que queremos cultivar. Vivemos do extrativismo de castanha, copaíba e outros

recursos florestais, e de atividades tradicionais de pesca, caça e agricultura (ACRQAT, 2018, p. 8).

Ou ainda, são aqueles que sofrem a destruição de seus territórios, como

[...] os povos quilombolas das comunidades de Sapé, Marinhos, Rodrigues e Ribeirão. Estamos localizados a aproximadamente do centro de Brumadinho, integrando e representando o território quilombola da cidade. A partir do ano de 2006, iniciamos as conquistas de certificação enquanto Comunidades Quilombolas (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO, 2020, p. 1).

O discurso do nós “Somos a COMUNIDADE QUILOMBOLA GIBRIÉ DE SÃO LOURENÇO, certificada pela Fundação Cultural Palmares em 04 de outubro de 2016, constando no livro de cadastro geral nº 018, registro nº 2.426, fl. 047” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 6), utiliza-se da aceitação pelo “outro” como uma forma de se defender, pois “do reconhecimento por este outro que dependem seu valor e sua realidade humana. É neste outro que se condensa o sentido de sua vida” (FANON, 2008, p. 180). Todavia o “outro”, agora o branco, mesmo reconhecendo e conferindo valor jurídico ousa em desrespeitar quando ao seu interesse individual e do capital econômico interessar o direito por ele legitimado.

Assim, lutamos pela certificação e já conseguimos o reconhecimento social. Somos descendentes de negros e negras que resistiram à exploração da escravidão e construímos nosso modo de vida plantando, criando, extraindo da natureza sem agredir, dando e recebendo. Ser quilombola é antes de tudo resistência: somos força e luta. A busca por reconhecimento é um processo de dentro pra fora, no qual primeiramente enfrentamos a barreira do preconceito (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 4).

No processo de construção da “Linha do Tempo” contando a história da comunidade, onde são resgatadas as principais lutas, dificuldades e conquistas da comunidade Quilombola na garantia de seus direitos e no exercício de sua livre determinação. A Comunidade Quilombola do Bom Remédio, ao resgatar sua história em seu Protocolo ressalta que,

Na década de 80, iam muitos trabalhadores do Açúcar trabalhar na implantação da fábrica da Albrás. Trabalho pesado. Quando passaram a exigir trabalho com caneta, todos foram dispensados. As lideranças Maria de Lourdes, Rosalina, Ramiro, Nazareno e Romildes Teles levantaram a discussão do autorreconhecimento como quilombolas e a luta pelo território. Em 1989, inicia o movimento para demarcar o território quilombola, com apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Abaetetuba (STR) e da Paróquia das Ilhas. Romildes, que teve muito contato com o Padre José, foi um dos primeiros a despertar para a identidade quilombola (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 6).

Deseja-se “continuar a história dos nossos ancestrais. Estamos seguindo a história e os costumes dos nossos antepassados e somos uma única família. Somos também benzedeiras, rezadeiras e parteiras, além de raizeiros e artesãos” (COMUNIDADE QUILOMBOLA E

APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 5). Retratam que “nossa história se inicia a partir do aquilombamento de negros escravizados que fugiram da fazenda de Martins” (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO, 2020, p. 5). Os “povos etnicamente diferenciados”, “novos sujeitos coletivos” ou “movimentos sociais emergentes”, segundo Leff, vêm fomentando um novo espaço político, onde as identidades étnicas e as condições ecológicas são concebidas buscando um desenvolvimento sustentável dos povos que habitam o planeta, bem como da humanidade em seu conjunto. Como “protagonista e assumindo uma atitude proativa no diálogo com o Estado” (OLIVEIRA, R., 2019, p. 111). O modelo de desenvolvimento imposto causa diversas ameaças, dentre elas:

PORTOS – são aproximadamente 20 portos, sendo que o da empresa CARGILL está praticamente em cima da comunidade, a apenas 2.3 km de distância. Tais empreendimentos prejudicarão a pesca da região. Além disso, poderá provocar: expulsão das pessoas de seus territórios; o aumento do tráfico de drogas, da violência e da exploração sexual de crianças e adolescentes; prostituição e violência contra as mulheres; invasão das casas; desrespeito à comunidade (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 6).

Para que haja realmente um Estado capaz de compreender as diversidades do Brasil, “é imprescindível a destruição do projeto de sociedade que o Ocidente nos legou” (OLIVEIRA, L., 2019, p. 140). Estamos diante de um monopólio político, bem como uma concentração de recursos de todas as ordens pela “branquitude, que é minoria no Brasil, e permanece nos governando, desde os tempos coloniais, como se isso fosse algo natural, um direito democrático, considerado justo pela *intelligentsia brasileira*” (OLIVEIRA, L., 2019, p. 140).

A Convenção n. 169 codificou e inscreveu nas normas jurídicas o discurso dos “novos direitos ambientais, culturais e coletivos [que] vão-se legitimando num discurso ético e político que reflete, reconhece e acompanha reivindicações que expressam nos novos movimentos cidadãos, ecologistas, indígenas e camponeses” (LEFF, 2015, p. 366). Ao descrever direitos de Povos Indígenas e Tribais, estabeleceu-se ao mesmo tempo garantias jurídicas sob diversas matérias. No tocante aos destinatários da norma, possuem como característica comum o vínculo cultural e cosmológico com os territórios tradicionalmente ocupados. De tal sorte que:

Preservamos, valorizamos e repassamos nossas práticas tradicionais de produção, culturais e expressões religiosas deixadas pelos nossos antepassados, as quais nos são ensinadas de geração em geração. O maior referencial de nossa comunidade é a festividade da padroeira que dá nome a comunidade que é festejada há muitos anos, uma expressão religiosa que concentra todas as pessoas que pertence a comunidade, muitos aproveitam para rever os amigos e fazer seus votos de devoção (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 6).

O diálogo intercultural em um processo de tradução dos conhecimentos se define pela elaboração de um saber independente dos discursos dominantes e dos discursos dos especialistas, qual seja uma contra-informação (SVAMPA, 2012, p. 20). Busca-se que os povos falem por eles mesmos, participando de todos os processos de tomada de decisões capazes de afetá-los e suas contribuições possam beneficiar o desenvolvimento do Brasil (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 2). O saber dos povos fundamenta-se na valorização dos saberes locais decorrentes dos conhecimentos Indígenas, Campesinos, Quilombolas, Raizeiros, Afrocolombianos, e outros grupos etnicamente diferenciados (SVAMPA, 2012, p. 20).

Realizamos nossos festivais tradicionais (festival do açaí, tucunaré, do cupuaçu, do caju, da paquera, baile do beijo, etc.), festas religiosas, nossas danças (dança das pretinhas, dança do açaí, dança do pássaro Tachan, do tucunaré, etc.), nossas rodas de conversa, a Semana da Consciência Negra e gostamos de conviver e ouvir as pessoas mais velhas dos quilombos (FOQS, 2016, n.p).

Esses movimentos vêm estimulando o que Svampa (2012, p. 22) denomina de “giro ecoterritorial” decorrentes da dinâmica das lutas socioambientais travadas na América Latina. Trata-se da “construção de marcos comuns de ação coletiva, os quais funcionam não somente como esquemas de interpretação alternativos, sim como produtores de uma subjetividade coletiva” (SVAMPA, 2012, p. 22). Ressalta-se que “nossa trajetória é marcada por diferentes formas de resistências e manifestações culturais, o que nos garantiu ao longo desses anos autonomia para decidirmos sobre processos que tocam diretamente nossas comunidades” (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO, 2020, p. 1). Estamos diante do surgimento de uma linguagem comum que explica a interseção inovadora entre as matrizes culturais e comunitárias da tradição Indígena, Quilombola e de outros povos etnicamente diferenciados, da defesa dos territórios e do discurso ambientalista.

Somos um só povo, ligados por uma **TERRITORIALIDADE** ancestral e marcada, tradicionalmente, por “interligações de famílias quilombolas”. Nós nos autoafirmamos, historicamente, de forma coletiva, ou seja, como quilombolas que se territorializam, social e politicamente, através da interculturalidade, resultante da articulação de nossos atributos identitários, tais como as nossas formas de “ser” “homem-mulher” contemporâneos e nos diferenciamos (físicos e simbolicamente) por meio de grupos geracionais (crianças/jovens/ adultos/idosos), também por nossos próprios “trabalhos” tradicionais, nos realizarmos como agricultoras(es) familiares, extrativistas, servidoras(es) públicas(os), pequenas(os) empreendedoras(es) e estudantes; seguimos, internamente, distintas orientações religiosas: protestantes, católicas(os), afro-religiosas(os), assim como benzedeadoras(os), curandeiras(os) e parteiras (os); e finalmente, nós nos autorepresentamos, politicamente, em diferentes formas de organizações sociais e territoriais (urbano-rural). Assim, portanto, formamos uma só “identidade quilombola plural”, conjugando o passado com o presente (BAMBAE, 2018, p. 3).

A luta na defesa dos bens comuns, da soberania alimentar, da justiça ambiental expressa a interseção entre direitos de matrizes diferenciadas. Em comunidade “vivemos nosso modo tradicional fazendo as roças, caçando, pescando, gapuiando” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 5), valores do Bem Viver. O Bem Viver “é, essencialmente, um processo proveniente da matriz comunitária de povos que vivem em harmonia com a Natureza” (ACOSTA, 2016, p. 24). As lutas dos movimentos emanam do significado contido nos bens naturais compreendidos a partir de suas experiências, anulando o significante compreendido pela perspectiva patrimonial de commodities, cuja assinatura é o valor das mercadorias. Quanto a concepção de Bem Viver, ressaltam os Protocolos que:

A nossa terra é coletiva, não nos preocupamos em dividir o que é de todos nós. Cada um sabe seu limite e respeita as regras de uso para que todos possa ter seus direitos assegurados. Aqui vivemos livres, em harmonia com as águas, os rios, as florestas, os animais e a terra. Por todos esses séculos sobrevivemos, sem depender desse progresso e desenvolvimento de vocês das cidades. Esse tal desenvolvimento como vemos em Vila do Conde, só tem contaminado nossos açazais, poluindo os rios e matando os peixes (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 10).

Os Direitos da Natureza surgem como estratégia do “giro ecoterritorial”, reinventando uma perspectiva jurídica filosófica que passa a estar pautada em uma ecologia profunda que aparece pela primeira vez na nova Constituição equatoriana e representa o deslocamento da visão antropocêntrica da natureza, instaurando uma outra visão que é a sociobiocêntrica, ou biocêntrica (SVAMPA, 2012, p. 25). A Natureza e os seres humanos são parte de um só todo, e não se percebem separados, onde “fazíamos coleta do óleo de ucuúba para fazer sabão. Tiramos cipós para construir matapi e fazer artesanato e palha para cobertura. Pescamos mapará, pescada, sarda, filhote” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 11). O que consubstancia o Bem Viver. Tal perspectiva somente será possível no âmbito do Estado de Direito Ambiental, este definido como:

A bem da verdade, a construção do conceito de Estado de Direito Ambiental tem de questionar elementos nos quais o próprio Estado se sustenta. É o caso, por exemplo, das dúvidas acerca das perspectivas do bem ambiental nos Estados chamados de “periféricos” que têm dificuldades em abraçar disposições jurídicas do Estado de Direito Ambiental pela necessidade de desenvolvimento, trazendo um elemento a mais para sua efetiva implementação. A abstratividade do Estado de Direito não pode induzir a pensar que não existe importância em sua discussão. A definição dos pressupostos de um Estado de Direito do Ambiente serve como “meta” ou “parâmetro” a ser atingido, trazendo à tona uma série de discussões que otimizam processos de realização de aproximação do Estado teórico com vistas a maior efetividade (MORATO LEITE, 2015, p. 180).

Catherine Walsh (2019, p. 9) conceitua Interculturalidade, cujo significado na América Latina pauta-se pelas configurações geopolíticas do lugar e do espaço relacionando-

se com a resistência histórica e atual dos povos Indígenas e Negros. Ocorre por intermédio da construção do projeto social, cultural, político, ético e epistemológico orientado pela descolonização e pela transformação. Significa, portando edificar outro conhecimento, outras práticas políticas, outro poder social e estatal, bem como uma outra forma de pensamento capaz de conviver com e contra a modernidade/colonialidade. Por este ângulo:

A falta de infraestrutura não começou em 2019 com o rompimento da barragem, mas não resta dúvidas de que, a partir de então, o que já era ruim, piorou. E muito! Com o rompimento da barragem, a lama de rejeitos destruiu as vias de acesso que nos ligam ao restante do território, em especial ao centro de Brumadinho, colocando-nos em uma posição de isolamento sem precedentes. Sem escolas e uma educação que contemple nossa especificidade quilombola, sem Postos de Saúde e contingente de profissionais da saúde que dêem conta de nosso território, ficamos ainda mais desassistidos (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO, 2020, p. 14).

O discurso é moldado por relações de poder e ideologias, do mesmo modo que se apresenta com efeitos construtivos sobre as identidades e relações sociais, sob os sistemas de conhecimento e de crença. Destaca-se que tais situações nem sempre estão aparentes para aqueles que participam do discurso (FAIRCLOUGH, 2016, p. 33). Nosso objeto é formado e transformado no discurso da ausência de validade jurídica dos Protocolos, onde exigem os Quilombolas “que nosso direito de autodeterminação seja ouvido, respeitado e grantido, conforme a presente convenção e decisões internacionais que nos dão o direito de autorizar ou não qualquer plano de governo sobre nosso território” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 7). A história de um ancestral negro, escravizado, talvez não tenha o “mesmo valor sociorracial que têm os descendentes de italianos, alemães, portugueses e outros populacionais que aqui foram introduzidos para compor a população brasileira” (BERTÚLIO, 2016, p. 150). Assim,

Manoel Joaquim foi considerado um grande benfeitor que conseguiu agregar junto a sua família muitos que viviam por aqui sem terra ou sem casa para morar, como outros negros escravos que fugiam de seus donos, indígenas e portugueses que se juntaram a eles. Alguns se casaram com os filhos de Manoel Joaquim, outros se tornaram afilhados e reconhecidos por ele como filhos, enfim, um benfeitor que lutou e ajudou muita gente por aqui (ACOQUIGSAL, 2018, p. 8-9).

Nascimento (2002, p. 344) classifica o Estado brasileiro como “[...] naturalmente ilegítimo. Porque tem sido a cristalização político-social dos interesses exclusivos de um segmento elitista, cuja aspiração é atingir o status ário-européia em estética racial, em padrão de cultura e civilização”. Enquanto espaços de resistência os Quilombos abrigavam “brancos, indivíduos que tinham contas as ajustar com a justiça escravocrata” (FREITAS, 1991, p. 36), bem como indígenas. Como fenômeno, caracteriza-se “por uma unidade através do tempo, uma vez que, durante sua trajetória serviu de símbolo com conotação de resistência étnica e política” (BEATRIZ NASCIMENTO apud SILVA, D. 2015, n.p).

Os Quilombos são comunidades “muito antigas, remontando-as antes da abolição oficial da escravatura, anos 1880” (ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 4). Explica Décio Freitas (1991, p. 36) que “sociedades livres e igualitárias, os quilombos agasalhavam generosamente todos os perseguidos e injustiçados da sociedade escravocrata”. Essa perseguição carregou uma memória racial nos corpos negros que “se mantém no presente e se revela por meio de uma estrutura mental, potencializada pela memória da diferença racial” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 53). Nascimento (2002, p. 345) entende que a ciência deve servir à história do povo a que ela se refere, a fim de possibilitar sua verdadeira libertação.

O negro já compreendeu que terá de derrotar todas as componentes do sistema ou estrutura vigente, inclusive a sua *intelligensia* responsável pela cobertura ideológica da opressão através da teorização “científica” seja de sua inferioridade biossocial, da miscigenização sutilmente compulsória ou do mito da democracia racial” (NASCIMENTO, 2002, p. 345).

A identidade Quilombola e a força do “Quilombismo” como aliança reúnem na construção dos Protocolos diversos parceiros e aliados, cujo objetivo é ser o “projeto coletivo a ereção de uma sociedade fundada na justiça, na igualdade e no respeito a todos os seres humanos, na liberdade; uma sociedade cuja natureza intrínseca torne impossível a exploração econômica e o racismo” (NASCIMENTO, 2002, p. 346). O “Quilombismo”, segundo Denise Almeida Silva, enquanto uma instituição, seria proveniente da Angola e no Brasil teria adquirido durante o período colonial e imperial novas conotações, entretanto atualmente configura-se “como forma de resistência cultural, migrando, pois, para o âmbito dos princípios ideológicos” (2015, n.p). Quanto ao processo de construção dos Protocolos e sua relação com o que nos ensina Nascimento sobre o Quilombismo, a Comunidade Quilombola Bom Remédio alude que:

Primeiro momento: realização de uma Assembleia Geral no dia 30 de março de 2019, para aprovar ou não a construção do nosso Protocolo de Consulta. Participaram mais de cem moradores da comunidade Bom Remédio e de outras comunidades vizinhas, nossas convidadas, afinal de contas todas elas serão prejudicadas com a construção de portos, ferrovias, termoelétricas, entre outras iniciativas que ameaçam nossos territórios. Convidamos parceiros para nos apoiar com a realização de cursos sobre a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. Participaram como convidados a Federação de Órgãos Para Assistência Social e Educacional (FASE), a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (MALUNGU), a Cáritas Regional, a Associação de Comunidades Remanescentes de Quilombo das Ilhas de Abaetuba (ARQUIA), a Comunidade Agroextrativista do Pirocaba e a Comunidade Quilombola do Abacatal (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 8-9).

Ao reconhecermos o plural de forma singular e por si mesmo apresentado pelos protocolos diante de um “conhecimento acumulado, as estruturas institucionais e as práticas

sociais produzidas e transmitidas por gerações” (CASTRO, 2018, p. 25), que compõem aquela comunidade Quilombola, passamos a contrapor a ideia da existência de uma suposta universalidade do conhecimento que foi produzido no Ocidente (CASTRO, 2018, p. 25). As relações concretas suprimem parte enorme da história vivida por um grupo, contrariamente os Protocolos por meio de sua metodologia da construção da linha do tempo resgata a história, a memória de luta e os valores ancestrais daquele coletivo.

Qualquer mudança tem de respeitar nossas escolhas. As comunidades remanescentes de quilombos do Alto Trombetas II ocupam as margens do rio Trombetas, seus lagos e igarapés desde o século XIX. Nossos antepassados, africanos negros escravizados nas fazendas de cacau e gado da Amazônia, vieram para essas terras em busca de liberdade. Eles formaram os antigos mocambos que deram origem às comunidades que hoje habitamos: Curuçá, Jamari, Juquiri Grande, Juquirizinho, Moura, Nova Esperança, Palhal e Último Quilombo. Juntas, elas formam o Território Quilombola Alto Trombetas II, no município de Oriximiná, no oeste do Pará (ACRQAT, 2018, p. 6).

O valor jurídico da “autodeterminação” presente na Convenção n. 169 externalizado pelos Protocolos possibilita “ao mesmo tempo nos relacionarmos com as dinâmicas da sociedade moderna, sem perder, porém, a essência da nossa identidade coletiva” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 5). Orienta “o direito a determinar o alcance dessas mudanças e as formas em que estas devem reproduzir-se” (TOMEI; SWEPSTON, 1996, p. 3, tradução nossa). A CIDH recomenda que os Estados partes da OEA incorporem um enfoque intercultural em suas políticas públicas, incluindo nelas as políticas sobre o licenciamento ambiental garantindo o direito à autodeterminação em todas as fases (OEA, 2019, p. 16). Porto-Gonçalves ressalta que:

Por tudo isso, é preciso assinalar o absurdo que é a ideia, no mundo moderno-colonial tornada tão natural, que separa a natureza de cultura, homem de natureza. Essa ideia funda toda a ciência ocidental, que é responsável pelo desenvolvimento fantástico que podemos observar por uma série de efeitos, como desastres e devastações de vários tipos, que derivam não só desse cartesianismo, que sustenta essa distinção entre natureza e cultura, como também das relações sociais e de poder que nos confrontam: *Natureza e cultura separadas e Dominação e natureza* são ideias gêmeas (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 83).

Segundo Santos (1988, p. 34), o “discurso retórico é um discurso verbal, é sobretudo um discurso de fala”, que ao se revestir de conteúdo técnico corre o risco de se burocratizar. Destinam-se os Protocolos a traduzir o discurso Quilombola inserindo-o no campo jurídico Estatal. No Protocolo comunitário sobre consulta e consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) das comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA as aproximadamente 200 comunidades Quilombolas constituem-se enquanto um “[...] significado cultural variável da etnicidade” (ERIKSEN, 1991), onde:

Somos aproximadamente 200 comunidades quilombolas, conforme lista em anexo, localizadas no município de Alcântara, Estado do Maranhão, que juntas constituem o Território Quilombola de Alcântara, o Território de Santa Tereza e o Território da Ilha do Cajual, todos localizados no município de Alcântara, Estado do Maranhão, e que se organizam, se articulam e se mobilizam por meio das seguintes instituições representativas: Associação do Território Quilombola de Alcântara (ATEQUILA), Sindicato dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara (STTR/Alcântara), Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Município de Alcântara (SINTRAF/Alcântara), Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (MOMTRA) e todas as Associações Comunitárias de cada comunidade (ATEQUILA, 2019, p. 6).

Os movimentos emergentes manifestam-se inicialmente por meio de classificações coloniais que negam sua condição de sujeitos “onde a produção da exclusão e da marginalização dos sujeitos sociais e a configuração do direito e do Estado nas mãos de uma elite comprometida com interesses externos” (FAGUNDES, 2013, p. 145), afastando suas identidades culturais. Para terem seus direitos e “corpos” (FANON, 2008) reconhecidos foi necessário aos Quilombos se institucionalizar em pessoas jurídicas de direito privado:

A ACRQAT foi fundada em 28 de novembro de 2011 com a missão de organizar coletivamente as comunidades Curuçá, Jamari, Juquiri Grande, Juquirizinho, Moura, Nova Esperança, Palhal e Último Quilombo, e de representar seus interesses dentro e fora do Território Quilombola Alto Trombetas II. Atualmente, a ACQRAT tem oito diretores e oito vice-diretores, além de 15 conselheiros, eleitos a cada dois anos (ACRQAT, 2018, p. 12).

Em seu Protocolo de Consulta e Consulta à comunidade Quilombola de Abacatal/Aurá, afirma que: “[...] estamos nesse território desde 1710 e, ao longo desses três séculos conseguimos resistir a toda sorte de ataques ao nosso território” (AMPQUA, 2017, p. 2). Tomando como fundamento sua história e sua ancestralidade os sujeitos sociais coletivos têm como “fonte de legitimação do *locus* sociopolítico e da constituição constante de direitos que se pautam pela dignidade humana e pelo reconhecimento à diferença” (WOLKMER, 2013b, p. 37-38), firmando-se como principal elemento de legitimidade ao direito à autodeterminação.

Os sujeitos construídos como marginais e excluídos, tomam consciência da sua condição de dependência da história, e emergindo no contexto sócio-político latino-americano, impulsionados por suas necessidades, intentam atravessar esse período com uma racionalidade ou cosmovisão emancipatória, libertária e de rompimento com os sistemas e instituições de dominação colonial, mais que a ideia de prática política e jurídica, reinventa a sua posição antropológica no tempo e espaço geopolítico da América Latina (FAGUNDES, 2013, p. 162).

Santos (2002, p. 243) esclarece que o Ocidente se firma como desertora do Oriente, qual seja enquanto matriz fundadora, efetivamente totalizante, isto posto, abrange “uma

multiplicidade de mundos (terrenos e extraterrenos) e uma multiplicidade de tempos (passados, presentes, futuros, cíclicos, lineares, simultâneos)”. No entanto, o Ocidente não contempla a multiplicidade de mundos e de tempos, somente considerando o mundo terreno e o tempo linear, pois ambos os conceitos favorecem a expansão do capitalismo por subjugar e negar outra matriz, outro modo de ser, elevando ao centro a ótica Ocidental (SANTOS, 2002, p. 243).

b) legitimidade do objeto tutelado: esse direito deve ser reflexo de uma necessidade fundamental de um grupo;

O segundo fundamento material refere-se à legitimidade do objeto jurídico protegido pelos Protocolos Comunitários, os quais devem alcançar o “reconhecimento da satisfação de suas necessidades, entre as quais a vida humana com dignidade e com respeito à diversidade” (WOLKMER, 2013b, p. 44). Para Marcuse, “a mais eficaz e resistente forma de guerra contra a libertação é a implantação das necessidades materiais e intelectuais que perpetuam formas obsoletas da luta pela existência” (1973, p. 26). Ao passo que, a ética da libertação apresenta-se como oposição a perspectiva do sistema mundo/moderno colonial enquanto necessidade totalizante do desenvolvimento extrativista (DUSSEL, 2016a, p. 22).

As Comunidades Quilombolas de Brumadinho, diante do crime ambiental vivenciado por elas ressaltam em seu Protocolo que

[...] para alcançarmos a Reparação Integral pelos danos causados pelo rompimento da barragem, temos reforçado o tamanho da devastação que estes danos causaram em nosso território e modo de vida. Já se vão séculos de abandono e perseguição por parte do Estado ou de outros poderes, como é o caso de empresas mineradoras como a VALE S/A (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO, 2020, p. 14).

As comunidades Quilombolas do Município de Santarém organizadas através da “Federação das Organizações Quilombolas de Santarém – FOQS”, quando perguntadas em seu protocolo o “por que elaboram aquele documento?” afirmam que o fizeram “para mostrar que nós existimos e que não aceitamos qualquer empreendimento em nosso território sem que sejamos previamente consultados. Isso é nosso direito, que está na convenção 169 da OIT” (FOQS, 2016, n.p). O Protocolo carrega em si um signo, pelo qual manifesta e revela suas qualidades invisíveis sendo possível por meio dele identificar e conhecer cada um dos processos vividos pelas comunidades e por seus indivíduos (AGAMBEN, 2019, p. 45). O Quilombo do Bom Remédio justifica a construção de seu Protocolo pelo fato de que

Sempre dependemos de nossas terras, Igarapés, Rio e Baía que rodeia nosso território, porém, tais modos de subsistência estão cada vez mais difíceis, isso porque a poluição do rio, da baía, do ar, (oriundos principalmente das fábricas de Vila do

Conde/Barcarena) estão afetando de forma notória a pesca e a produção de açaí em nossa comunidade, como se isso não fosse suficiente, nos últimos anos o projeto de construção de dois portos, um da empresa americana CARGILL e outro, em Ponta de Pedra, da empresa francesa Louis Dreyfus Company (LDC), ambas envolvidas com negócio de soja e agrotóxico. Além desses dois portos, que afetarão os nossos rios e pesca, está programada a construção da hidrovía Tocantina e mais outros portos no entorno de nosso território. Isso tudo ameaça de forma explícita a existência do povo de nossa comunidade e de mais 10 (dez) comunidades que se encontram nas proximidades (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 6-7).

Enunciam os Quilombos por meio do discurso jurídico emancipatório que “os recursos naturais são necessários para a nossa sobrevivência, pois vivemos da pesca, da agricultura familiar, do extrativismo e da pecuária. Dependemos das florestas para caçar, plantar; dos rios (Amazonas, Maicá e Ituqui) [...]” (FOQS, 2016, n.p). Uma das marcas invisíveis do signo histórico que marca os corpos negros são as práticas racistas, materializadas nas desigualdades sociais e em diversas ações de dominação “como a ideologia de hegemonia ocidental que transmite e reproduz o processo de desumanização dos povos dominados” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 50).

A negação do “outro” passa pela ausência do reconhecimento dos modos de vida dos povos “[...] a titulação de nossos territórios é um dos passos fundamentais para reparar essa estrutura desigual que se criou no Brasil” (ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ-PEAFÚ, 2019, p. 4). Kilomba grita que “enquanto o sujeito Negro se transforma em inimigo intrusivo, o branco torna-se a vítima compassiva, ou seja, o opressor torna-se oprimido e o oprimido, o tirano” (2016, p. 174), neste momento é chamada de “kizumbeira”, “encrenqueira”, “arengueira”. Simples, “não queremos que a nossa história seja esquecida e muito menos violentada” (BAMBAE, 2018, p. 4). Queremos “fomento de políticas públicas de apoio e valorização de suas manifestações culturais, como, por exemplo, a construção do registro de bens materiais e imateriais a nível estadual para a Guarda de Moçambique, do Congo, e Folia de Reis, dentre outras” (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO, 2020, p. 15). Esses são os gritos das necessidades Quilombolas.

Em nossas pesquisas, constatamos que os Protocolos foram elaborados para “mostrar que nós existimos” (FOQS, 2016, n.p), pressupondo que a luta do povo Quilombola é a luta por um mundo humano, um mundo de reconhecimentos recíprocos (FANON, 2008, p. 181). Os direitos se edificam a partir dos anseios derivados de uma determinada forma de ver e se relacionar com o mundo, “temos o direito de ser o que somos, pois nossa identidade fora construída por nossos antepassados a partir de nosso ancestral Manoel Joaquim dos Santos, negro alforriado, que adquiriu direito a permanecer nestas terras” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 6).

Assim a realidade humana em-si-para-si só consegue se realizar na luta e pelo risco que envolve. Este risco significa que ultrapasso a vida em direção a um bem supremo que é a transformação da certeza subjetiva, que tenho do meu próprio valor, em verdade objetiva universalmente válida (FANON, 2008, p. 181).

Direito a ser (LEFF, 2015, p. 349) consiste no direito de todo ser humano ter reconhecido, seja ele individual ou coletivo, sua autonomia, a possibilidade de estabelecer suas normas próprias referentes a sua vida. A liberdade é violada “devido às restrições de uso da Rebio Trombetas e à presença continuada da mineração na Flona Saracá-Taquera, cada vez mais homens, mulheres e jovens buscam trabalhos assalariados e temporários fora do território” (ACRQAT, 2018, p. 9). Marcuse (1973, p. 28), ao interpretar a autonomia como um atributo decorrente da liberdade na sociedade moderna, entendeu não ser verdadeira a autonomia pois seriam derivadas de necessidades super impostas violando seu direito à liberdade, servindo de testemunho da eficácia do controle sobre seu “corpo negro” (FANON, 2008) e Quilombola.

Araújo, A. e Cunha (2015, p. 21) discorrem acerca de uma racionalidade capaz de permitir a inclusão de significados e a volta da ordem simbólica da natureza no aspecto social, técnico e econômico. No tocante à essa racionalidade “buscamos, diariamente, permanecer em nosso território tradicionalmente ocupado/utilizado por nós na sua inteireza e plenitude, como forma de assegurar a cultura do nosso modo de fazer e de criar” (ATEQUILA, 2019, p. 6). Nos territórios, “a maioria das nossas casas são de madeira, construídas na beira dos rios e adaptadas para resistir às enchentes. No Rio Açacu e Urubuêua pescamos e tomamos banho. Eles são nossas ruas e lugar sagrado” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 10).

Ao criarem um instrumento jurídico escrito traduzindo seus modos de “ser”, pretendem as Comunidades Quilombolas alcançar uma autonomia que garanta a vida e a existência por intermédio de fundamentos ecológicos e territoriais configurando “as identidades como formas de ser em relação com um mundo que é seu referente, seu suporte, seu corpo. Território habitado por um ser” (LEFF, 2015, p. 350).

Nós nossos quilombos, vivemos do plantio, do *extrativismo*, da caça e da pesca. Trabalhamos com *açaí, buriti, mandioca, côco, caju, banana* e até *tabaco*, como registram as gerações anteriores. Utilizamos da floresta como um todo, para caçar e pescar nos igarapés, como do Ererê, mas não esgotamos os recursos naturais. Temos uma convivência harmônica e de baixo impacto. Nossos ancestrais são importantes para nos dar forças e guiar nossos passos. Eles estão enterrados nos nossos cemitérios, mas também se fazem presentes nas matas. Conseguimos senti-los no que a natureza nos presenteia e também nas lendas, como a lenda do poço encantado. A eles prestamos nossas homenagens e aos nossos santos e padroeiros também. Nos nossos calendários festejamos *Santa Rita de Cássia, São Benedito, Nossa Senhora de Nazaré, São José e Santo Antônio e os eventos das escolas dos territórios*. Também festejamos nossa raça na Consciência Negra e nossa tradição, por meio das festas da Equipe de Foliões e dos nossos artesanatos. E festejamos com comidas típicas e danças tradicionais como a dança do Côco, o Siriri e a dança Pérola Negra (ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ-PEAFÚ, 2019, p. 4).

Morato Leite adverte sobre a dificuldade de “gerir riscos imprevisíveis, em abstrato, em virtude das incertezas científicas” (2015, p. 162). O aumento da “escassez de água e a redução de peixes nos córregos por conta do avanço da monocultura de eucalipto e das atividades de algumas mineradoras. Ou seja, os empreendimentos têm provocado assoreamento e interferido no equilíbrio dos ecossistemas” (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 11). Os Quilombos sofrem ameaças em razão do modelo desenvolvimentista, vivenciando “conflitos socioambientais como disputas entre grupos derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural” (LITTLE, 2001, p. 107). Elencam que “depois da instalação das mineradoras houve a poluição das águas, do ar, dos solos. Vazamento da empresa norueguesa Hydro, em 17 e 18 de fevereiro de 2018, afetou 147 pessoas que passaram mal, com diarreia, vômito e coceira” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 17).

Os modos tradicionais de vida das comunidades são postos em risco, sofrendo com “os impactos diretos da poluição e assoreamento de igarapés, causados por projetos implantados sem consentimento e isso não será mais permitido. Por isso também nos organizamos para a construção deste protocolo de consulta” (AQUIBAC, 2019, p. 7). Desta forma, recorrem a alternativas de defesa de seu território no campo do direito e da justiça socioambiental. A problemática socioambiental decorrente da crise civilizatória como “efeito do ponto de saturação e do transbordamento da racionalidade econômica dominante” (LEFF, 2015, p. 346), para tanto novos direitos ambientais, culturais e coletivos arvoram-se como respostas.

Não, a globalização de uma mesma matriz de racionalidade comandada pela lógica econômica em sentido estreito nos conduz inexoravelmente a uma economia que ignora sua inscrição na terra, no ar, na água, no solo, no subsolo, nos ciclos vitais das cadeias alimentares, de carbono, de oxigênio... e, assim, na humanidade toda, embora de modo desigual, está submetida a riscos derivados de ações decididas por alguns e para benefício de alguns. O desafio ambiental, vê-se, requer outros valores – solidariedade, generosidade, equidade, liberdade, democracia de alta-intensidade (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 72).

Benatti (2014, p. 249) adverte sobre a urgência de se incluir na utilização humana dos recursos naturais a preocupação com a conservação e o uso racional desses recursos, devendo tal análise ir além do uso humano, buscando proteger a “sobrevivência das atuais e futuras gerações e da natureza, demonstrando a clara inter-relação entre bens ambientais e meio ambiente”. Sob outra perspectiva Martínez Alier, quanto à categoria Racismo Ambiental, o define como uma luta de “segmentos de baixa renda, membros da classe trabalhadora e grupos de pessoas de cor fundaram o movimento pela justiça ambiental, conectando com os problemas ecológicos com a iniquidade racial e de gênero e também com a pobreza” (2017, p. 232).

O cotidiano Quilombola reflete a violação de direitos socioambientais pela “contaminação do ar por gases poluentes, e da água por rejeitos químicos das fábricas e esgoto sanitário sem tratamento que são expelidos diretamente nos rios, contribuiu também para ocorrência de muitas formas de doenças, principalmente respiratórias e de pele” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 16), sendo vítimas de racismo ambiental. O açoite assume uma nova “branquitude” (AMADOR DE DEUS, 2019) sob os corpos negros, pois “aliado a tudo isso, as indústrias e urbanização forçada contribuem para a violência, a prostituição e falta de segurança do povo que aqui vive” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 16). Na mesma perspectiva, os Quilombolas das águas de Abaetetuba chamam a atenção para o fato de que

O trânsito de grandes embarcações atrapalhará a pesca artesanal e será um perigo de atropelar as pequenas embarcações; perigo nos espaços de lazer, nos clubes e praias locais com a circulação de pessoas desconhecidas; grandes barcos vão jogar lixo e água suja nos rios; os barcos grandes transportarão grãos transgênicos como milho, soja e outros produtos que contaminarão os rios; perigo de pessoas armadas ameaçando nossos pescadores, caçadores, coletores do nosso território e do lago do Piri, berçário de reprodução de espécies; já há apreçamento de drones, que tiram a privacidade das comunidades, não sabemos quem está filmando e fotografando (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 18).

O racismo ambiental fora dos Estados Unidos “normalmente não tem se configurado como parte do vocabulário explícito dos protestos contrários à contaminação, privatização ou estatização de recursos comunitários” (MARTÍNEZ ALIER, 2017, p. 234). No entanto, não podemos dizer que o racismo ambiental não seja uma realidade no Brasil, assim “não queremos que a nossa história seja esquecida e muito menos violentada. Os empreendimentos aceleraram o processo de extermínio do nosso povo desde a década de 70 com a entrada da REASA, MARBORGES, VALE, IMERYYS, HIDRO, entre outros, que violentaram nosso modo de vida” (BAMBÂE, 2018, p. 4).

É por meio da “persona” (AMADOR DE DEUS, 2019) do racismo ambiental que “nossos igarapés e o ar que respiramos estão poluídos pelo aterro sanitário (que para nós é um lixão) e pelo despejo de esgotos de condomínios. Na estrada que dá acesso à nossa comunidade retiram aterro e depositam lixo às suas margens” (AMPQUA, 2017, p. 2). Para Amador de Deus, o mito da democracia racial figura como “persona contemporânea” esforçando as elites brasileiras para imprimir a existência de uma sociedade harmoniosa e sem conflitos. Desta maneira, “confirmar e reafirmar seu domínio, retirando do outro, oprimido, toda e qualquer possibilidade de reação” (2019, p. 108), deslocando estrategicamente a discussão de raça para cultura.

Nas palavras de Nascimento, “Quilombo quer dizer união fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial. Repetimos que a sociedade quilombola

representa uma etapa no progresso humano e sócio-político em termos de igualitarismo econômico” (2002, p. 348), esse é o paradigma que guia os Protocolos Comunitários. No Quilombo, “Tínhamos em grande quantidade criação de galinhas, de peru, de pato, de picota, de porcos, e de boi. Hoje ainda criamos, mas em menor quantidade, porque nossos sítios não são cercados e a maioria do que criamos os alheios roubam. Eles entram em nossos sítios sem pedir permissão e levam tudo o que vão encontrando[...]” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 11).

A hierarquização marcada no corpo negro (AMADOR DE DEUS, 2019; FANON, 2008; NASCIMENTO, 2002), do ser Negro ou Indígena, ou ser Quilombola ou etnicamente diferenciado, fundamenta-se na razão universal do movimento civilizatório, que levou aos primitivos a liberdade e a igualdade propiciada por meio do Estado de direito e do mercado (ALMEIDA, S., 2019, p. 19). O primitivo precisa ser civilizado, e ser civilizado não é somente abandonar sua cultura, identidade e tradições como também seria vivenciar um processo de embranquecimento. Ser branco significava ser desenvolvido social e economicamente, tornando-se um projeto político de Estado (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 90).

As violências não cessam com “a construção de obras de grande porte (portos, hidrelétricas, mineração, ferrovias, etc) que visam o tal desenvolvimento, as grandes queimadas, a poluição dos rios e do ar, trazem inúmeros impactos socioambientais que ameaçam os recursos naturais que servem de fonte de sobrevivência para nós quilombolas, e também para indígenas, pescadores, ribeirinhos e todas as comunidades tradicionais” (FOQS, 2016, n.p). O grito de dor e resistência deve-se ao fato da “persistência do racismo ambiental – pelo direito a um entorno ambientalmente saudável é afetado por conta de decisões públicas que permitem novas instalações industriais perigosas” (MARTÍNEZ ALIER, 2017, p. 238). Sendo os Protocolos o signo do Quilombo em busca de um direito emancipatório.

Muitas vezes somos procurados quando as propostas já estão em andamento, sem que tenhamos conhecimento! Outras vezes, apresentam-nos projetos pré-aprovados, mesmo com financiamento garantido, apenas para autorizarmos seu início, sem que possamos fazer modificações. Não trabalhamos dessa maneira internamente nas comunidades, conseqüentemente não podemos concordar que agentes externos tomem essas atitudes em nosso território (ACOQUIGSAL, 2018, p. 15).

A “racionalidade ambiental” (LEFF, 2015) orienta-se por uma ética ambiental como “chamamento à uma nova forma de produzir o conhecimento, uma nova forma de enfrentar as problemáticas sociais a partir da interação dos diversos componentes do meio ambiente” (ARAÚJO, A.; CUNHA, 2015, p. 23). No mesmo sentido “a cultura, a tradição, o senso comum e a experiência são dimensões da realidade que não só *esclarecem* ou *definem* contextos originariamente jurídicos, mas também *participam*, *fundamentam* e *justificam* as

escolhas e decisões” (MORATO LEITE, 2015, p. 163). Para que essas práticas sejam antirracistas, o “jurista branco” (MOREIRA, A., 2019) precisa ser liberto, pois “o branco não nega sua branquitude, também não a alardeia, mas é por ela que ele se afirma” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 116).

Também somos ameaçados pela biopirataria, por meio de indivíduos ou empresas interessados na nossa riqueza em biodiversidade e nos nossos conhecimentos tradicionais associados a essa riqueza natural, os quais construímos por tradições dos nossos ancestrais. Esses interventores buscam se apropriar dos conhecimentos tradicionais que temos sobre as características, usos e métodos de trabalho do nosso rico e diverso patrimônio genético. A partir disso, usam esses conhecimentos para fins acadêmicos ou econômicos, sem reconhecer a fonte dessa sabedoria e nem repartir os benefícios que vêm da intervenção. Não realizam ainda a consulta prévia, livre e informada nas comunidades que exploram (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 13).

O processo de negação e de dominação do sistema mundo/moderno colonial consistiu em um processo onde “a branquitude adquire *status* de superioridade e valor civilizatório de grande monta, pois conta com a crença dos formadores de opinião e dissemina-se, cristalizando-se nos corações e nas mentes dos brasileiros” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 95). O termo Quilombo assume dois conceitos o primeiro histórico⁴⁷ que possibilita compreender o processo de organização dos homens e mulheres escravizados pelo regime colonial. O outro conceito contemporâneo, possibilita o reconhecimento das terras quilombolas enquanto território étnico ou como expressão simbólica do movimento negro (MACHADO, J. 2014, p. 55).

2.3.2 Fundamentos de Efetividade Formal dos Protocolos

No item anterior, discorreremos a respeito dos fundamentos de efetividade material, além deles, temos os fundamentos de efetividade formal que serão trabalhados e correlacionados com as normas jurídicas positivadas nos Protocolos Comunitários. Segundo Dalaneze (2013, p. 78), o terceiro elemento seria a viabilização das condições para que a política democrática implementada seja capaz de coordenar as ações estatais, ao mesmo tempo que possa gerar um espaço de decisão comunitário, descentralizado e participativo.

⁴⁷ Alfredo Wagner Berno de Almeida (2011a, p. 38), no tocante ao Quilombo como categoria histórica, leciona que “usufrui de um certo consenso em termos jurídico-formais. Apoiado num senso-comum douto, seu significado compreende tanto as disposições legais vigentes no período colonial, quanto as leis provinciais postas em prática pelas políticas repressivas do período imperial, que ganham força com os esmagamentos das chamadas rebeliões de ‘autonomia regional’ e ‘insurreições populares’, tais como a Cabanagem (PA), a Balaiada (MA) e a Guerra dos Cabanos (PE)”.

Como quarto fundamento, Dalaneze (2013, p. 78) apresenta os “valores éticos emancipatórios” da norma jurídica a ser produzida sob o pilar do pluralismo jurídico comunitário-participativo. A norma deve pautar-se em uma ética da alteridade, legitimando os sujeitos sociais ao definirem, criarem e aplicarem princípios normativos de emancipação, autonomia, justiça e dignidade garantindo que as verdadeiras necessidades humanas na concepção de Marcuse (1973) sejam atendidas. Por fim, temos o fundamento normativo que indica que as normas produzidas devem ser fruto de experiências concretas, práticas dos movimentos emergentes.

c) conteúdo dos procedimentos: Instrumento que incentive práticas democráticas, de descentralização, participação e emancipação social;

Wolkmer, no tocante ao processo de organização do território brasileiro, enfatiza o fato dessa formação ter ocorrido de forma dependente “em um amplo processo de imposição da produção do capital internacional e de interesses exclusivistas de uma política burocrático-oligárquica, detentora da hegemonia política, econômica e cultural” (2001, p. 249). Sem embargo, a participação social tenha permeado as realidades Quilombolas “seja com o aval do Estado ou não” (SIMONIAN, 2018, p. 123), precisa ir além dos marcos tradicionais de caráter liberal, ou daqueles previstos pela Constituição.

Enquanto “espaços” ou “campos” (BOURDIEU, 1989) comunitários descentralizados e participativos (WOLKMER, 2001), podemos dividir a construção dos Protocolos em duas fases. A primeira, é a elaboração do documento. As comunidades Quilombolas, diante de inúmeros conflitos históricos vivenciados, decidem elaborar um instrumento jurídico capaz de auxiliá-los “no seu relacionamento com governos, empresas, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e outros agentes, que detêm interesses no território” (ACRQAT, 2018, p. 13). Segundo as Comunidades Quilombolas de Brumadinho, seu Protocolo

[...] serve para todas as atividades da AEDAS junto às comunidades quilombolas de Sapé, Marinho, Rodrigues e Ribeirão, no trabalho de Reparação Integral dos danos causados pelo rompimento da Barragem B-I e Soterramento das Barragens B-04 e B-04-A da Mina do Córrego do Feijão da Empresa Vale S.A. (COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO, 2020, p. 6).

Fanon denomina de desalienação do negro o momento decorrente de “uma súbita tomada de consciência das realidades econômicas e sociais” (2008, p. 28), que pode ser percebida na motivação de elaboração dos Protocolos. Quando as comunidades Quilombolas

do Alto Trombetas II questionam o “Por que elaboramos este protocolo?”, respondem que “Queremos ser consultados de modo que possamos entender, participar, debater, tomar decisões e ter essas decisões respeitadas” (ACRQAT, 2018, p. 14). Tal atitude reafirma as “ecologias de saberes e da tradução intercultural” (SANTOS, 2019, p. 106), como método de afirmação do dilema ético apregoado pela “ecologia profunda” (MORATO LEITE, 2015, p. 167).

A ecologia profunda atenta para um novo paradigma de compreensão do mundo, relegando uma concepção mecanicista baseada em ciências que têm como objetos cognoscíveis realidades estanques e buscando uma compreensão holística espiritualizada na qual o “eu” e a natureza não são distintos. No campo do Direito, a ecologia profunda traz novas categorias como a do direito subjetivo de animais e plantas! (MORATO LEITE, 2015, p. 167).

A segunda fase é consolidada pelo estabelecimento de normas procedimentais para a realização do processo administrativo especial de Consulta e Consentimento por parte dos órgãos governamentais com competência legal para a tomada dos atos administrativos submetidos à consulta. Por isso, “decidimos fazer oficinas em cada uma das doze comunidades quilombolas para que todas participassem e fizessem suas propostas. No final, nos reunimos em uma grande assembleia com todas as comunidades presentes para aprovar o documento” (FOQS, 2016, n.p). Esse momento deve auxiliar a descrever e atualizar as regras internas, assim,

É muito bom aproveitar as reuniões sobre protocolo para promover reflexões sobre as regras de organização social e representação política que já existem e funcionam dentro de cada povo ou comunidade. As conversas para a construção do protocolo próprio de consulta devem ajudar a atualizar, quando necessário, as regras internas, procedimentos e representatividades que já existem, evitando descrever regras que nunca antes foram aplicadas e sobre as quais não há experiências prévias que ajudem a sua confirmação ou rejeição (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 65).

Inicialmente, devemos nos questionar sobre a existência de uma fórmula para a confecção de um Protocolo de consulta. Neste sentido, Rodrigo Oliveira (2019, p. 110) lança a seguinte pergunta: “como fazer o Protocolo de Consulta?”. Segundo o referido autor, não existe uma resposta única, ou seja, cada comunidade ou povo irá construir seus Protocolos de acordo com sua organização sociocultural. Deve ser ajustado o Protocolo ao que prevê a Convenção em relação à necessidade de observância do caráter culturalmente apropriado para sua construção (OLIVEIRA, R., 2019, p. 110). A comunidade Quilombola de Gibrié de São Lourenço em seu Protocolo responde à pergunta “Como elaboramos esse documento?”:

Através de reuniões para discutir a consulta e nos preparar para fazer o documento. Decidimos fazer oficinas em nossa comunidade quilombola sobre as leis que nos respaldam em especial sobre a Convenção 169 razão do protocolo, onde todos pudessem participar e fazer suas propostas. Ao finalizarmos, nos reunimos em uma grande assembleia com todos os presentes para aprovar o documento” (ACOQUISGSAL, 2018, p. 20).

As oficinas são espaços para “aproveitar as experiências boas e ruins que cada povo ou comunidade teve sobre decisões públicas” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 65), pois poder e resistência se enfrentam constantemente, através de táticas mutáveis e múltiplas (FOUCAULT, 2005, p. 338). As oficinas transformam-se em espaços de libertação, forjados sob o choque da realidade oral das comunidades com a necessidade de um instrumento jurídico escrito, onde “Exu firma na porteira”. Nas palavras de Clóvis Assis Moura, quando “Exu” chega ao Brasil como um auxiliar na África em razão da opressão passa a ter uma representatividade libertária (1988, p. 137).

Por intermédio do protagonismo dos sujeitos coletivos em suas cosmologias pretende-se em primeiro lugar subverter o pensamento, o discurso e o comportamento (WOLKMER, 2001, p. 250). Esse processo ocorre na mobilização, organização das reuniões e oficinas, construção do protocolo e aprovação do texto final por meio das associações da comunidade (MOURA, Aldebaran; et.al, 2018, p. 33). Novamente o ato de “aquilombar-se” (NASCIMENTO, 2002) se manifesta, pois “a elaboração deste protocolo decorreu de uma parceria com pesquisadores da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) que vêm acompanhando os processos envolvendo o Território Quilombola Alto Trombetas II. A demanda de apoio jurídico e antropológico partiu da ACQRAT” (ACQRAT, 2018, p. 13). Na sequência das oficinas, “os Grupos apresentaram os seus resultados em Plenária, onde todos participaram, debatendo e construindo juntos. O resultado dessa Plenária serviu para a construir o Protocolo” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 19).

Propiciando um reordenamento do espaço público individual e coletivo, resgatando formas de ação humana, perpassando por temas como comunidade, políticas democráticas de base, participação e controle popular, gestão descentralizada, poder local ou municipal e sistema de conselhos (WOLKMER, 2001, p. 250). Deve ser feito o reordenamento de experiências e identidades, interagindo entre si, afirmando-se por meio de ações humanizadas as quais destaquem a autonomia, transformação e participação (WOLKMER, 2007, p. 104).

Somos nós que definimos também como nos organizar para entender o que está sendo proposto de intervenção no território. É a comunidade que decide quando e quantas vezes deve se reunir para entender a ação. É também o povo que deve dizer quem deve participar das conversas – parceiros, universidades, etc. – para trazer mais elementos para compreensão da proposta de ação na comunidade (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 18).

Os Protocolos permitem aos sujeitos coletivos na qualidade de “emissores” (FIORIN, 1998) do discurso interferir na “constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 95).

Estrutura que os Quilombos foram inseridos pelo desenvolvimento, não decidiram se inserir, foram compelidos. Entendem que “para acompanhar os processos, centralizar comunicações oficiais e fiscalizar o bom cumprimento de nossos direitos, indicamos a figura da Coordenação dos Quilombos de Monte Alegre (COQMA), uma coordenação colegiada com representações paritárias dos quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú” (ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 8).

Desse modo, é preciso resgatar a política, no seu sentido mais profundo, de arte de definir os limites que, como vimos, só é plena na democracia. Não há limites imperativos à relação das sociedades com a natureza. Esses limites, necessariamente, haverão de ser construídos entre os homens e mulheres de carne e osso por meio do diálogo de saberes entre as modalidades distintas de produção de conhecimento, seja no interior de uma mesma cultura, seja entre culturas distintas. A espécie humana terá que se autolimitar. Os limites são, antes de tudo, políticos (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 75).

Prática socialmente constitutiva apresentando-se como representatividade e significação do mundo o “diálogo deve ser amplamente participativo, ter transparência, ser livre de pressões e flexível para atender a diversidade das comunidades e ter efeito vinculante, no sentido de levar o Estado a incorporar o que se dialoga na decisão a ser tomada” (ATEQUILA, 2019, p. 26). Deseja o discurso constituir e construir o mundo em significados (FARICLOUGH, 2016, p. 95). Enquanto “mecanismos de ordem micro possibilitam que se examine o impacto da discriminação racial sob vários ângulos” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 80) maneira pela qual a mensagem é recebida ou interpretada pelos “receptores” (FIORIN, 198).

A ideia de comunidade, coletividade é o centro da organização social e de tomada de decisão do povo Quilombola, “todos os comunitários são juntos, responsáveis pela sua implementação” (ACRQAT, 2018, p. 12). Explica Fanon que “o combate coletivo pressupõe uma responsabilidade coletiva na base de uma responsabilidade colegiada na cúpula. Sim, é necessário comprometer a todos no combate pela salvação comum” (1968, p. 163). A vida em coletivo leva o olhar sob a perspectiva difusa dos direitos, pois os danos afetam a própria identidade comum da comunidade.

Argumenta Young que as “normas de representação” vêm sendo um motivo de queixas nas sociedades modernas em razão do seu caráter excludente, isto posto, não serem os coletivos sociais “devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão” (2006, p. 140). O Protocolo comunitário de consulta prévia: comunidade quilombolas e apanhadoras de flores sempre vivas afirma “que todo o e qualquer empreendimento, iniciativa ou intervenção que queira acessar os nossos territórios deve

procurar a Codecex para que ela possa fazer um primeiro diálogo com as comunidades para em conjunto iniciarem os debates” (2019, p. 16).

Nessa perspectiva, coloca-se a necessidade de enfrentar os problemas jurídicos a partir da representação dos grupos sociais, que invocam seus direitos em face do Direito. Tal fato implica o reconhecimento das “práticas jurídicas” dos quilombos e das quebradeiras, isto é, o reconhecimento dessas práticas como Direito (SHIRASHI NETO, 2007, p. 33).

Os Quilombos possuem “sistemas de representação e práticas sociais (discursos)” personificadas através de “marcas simbólicas, a fim de diferenciar socialmente um grupo de outro” (HALL, 2006, p. 63). A tomada de decisão não é centralizada, é compartilhada, “superadas as reuniões internas, será realizada uma assembleia final, com todas as comunidades-polo, para deliberar sobre a matéria” (ATEQUILA, 2019, p. 32). A Convenção n. 169 é o principal documento que garante o direito à participação, consulta e consentimento, não o único. Estamos diante de uma mudança de paradigma. Assim,

[...] os problemas que o paradigma da modernidade ocidental procurou solucionar continuam por resolver e a sua resolução parece mesmo cada vez mais urgente. Não dispomos, no entanto, das soluções que esse paradigma propôs, e é essa, aliás, a razão da crise profunda em que ele se encontra. Por outras palavras, na fase de transição em que nos encontramos, confrontamo-nos com problemas modernos para os quais não temos soluções modernas (SANTOS, 2002, p. 273).

Segundo o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre e Informada, de Consentimento e Veto do Território Quilombola Bom Remédio, que “o governo deverá enviar o ofício para a coordenação da comunidade solicitando a consulta. A coordenação receberá o ofício e convocará a assembleia geral para decidir coletivamente como e quando será a consulta” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 23). A comunidade passa a ser o centro da norma gerada a partir das suas experiências concretas de participação. A comunidade, em Dussel, “é aquela que possui tudo em comum (*koiná* em grego)” (2016a, p. 13, tradução nossa), desta maneira “os movimentos e organizações quilombolas presentes e reunidos em caráter de assembleia geral, criaram durante o processo de sistematização e aprovação do Protocolo C.P.L.I e Consentimento do Território Quilombola de Jambuaçu, a Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu” (BAMBÂE, 2018, p. 2). A mudança de paradigmas e seus significados ocorre a nível político e social, fundamentada nas formas alternativas de legitimidade comunitárias (WOLKMER, 2001, p. 250).

A vida social em Aristóteles, segundo Mascaro, não deve ser definida apenas como um agrupamento quantitativo buscando socorrer necessidades individuais “a vida social tem uma razão mais profunda, que é a própria felicidade da comunidade. As sociedades visam a um

certo bem, que não é só o bem de cada indivíduo particularizado” (2018, p. 95). É necessário romper a dogmática do “jurista branco”⁴⁸ (MOREIRA, A., 2019) de matriz liberal excludente que orienta sua posição interpretativa através da negação da questão racial que “não é analisada dentro da estrutura de dominação existente em nosso País, estrutura que encontra fundamento na própria estruturação de categorias centrais da política moderna” (MOREIRA, A., 2019, p. 117).

Ainda que possa carregar um sentido por vezes vago e difuso a noção de “comunidade” implica certo aglomerado social com características singulares, interesses comuns e identidade própria, que, embora inseridos num espectro de relações pulverizadas por consenso/dissenso, interligam-se por um lastro geográfico espacial, coexistência ideológica e carências materiais (WOLKMER, 2001, p. 250).

Quanto ao direito de participação, entende a Corte Constitucional Colombiana que “existe un nexo muy claro entre la consulta como mecanismo de participación y la defensa de la integridad cultural de las comunidades étnicas” (COLÔMBIA, 2008, p. 3). Deverá o governo comunicar à associação “sobre seus planos e projetos. Após, a FOQS terá o prazo de sessenta (60) dias para dar uma resposta sobre a consulta, pois as lideranças precisam de tempo suficiente para levar o assunto para os quilombos de modo que os quilombolas manifestem suas opiniões acerca do assunto de interesse, tendo consenso de ideias, sobre quando e como deverá ser feita a consulta” (FOQS, 2016, n.p). Em ocorrendo a necessidade da consulta,

Assim, sempre que houver a propositura, por parte do Estado brasileiro, de projetos de desenvolvimentos, empreendimentos, programas de investimentos, medidas legislativas e administrativas que afetem os interesses e direitos das comunidades quilombolas de Alcântara, as comunidades e suas instituições representativas deverão ser previamente comunicadas e informadas sobre os detalhes da medida que o Estado pretende implementar (ATEQUILA, 2019, p. 25).

O direito de participação, na qualidade de direito de defesa da cultura e do modo de existir, estabelece o Protocolo que “a consulta deve ser feita de uma forma que possamos entender, participar, debater, tomar decisões e ter nossas decisões respeitadas” (ACRQAT, 2018, p. 16). A Corte Colombiana alerta que a participação deve ser efetiva, proibindo decisões irrazoáveis ou desproporcionais (COLÔMBIA, 2012, p. 41). Trata-se para essas comunidades o direito à participação por meio do processo administrativo de CCPLI sobre seus territórios e modos de vida, ou seja, sobre sua identidade cultural, um direito a ser exercido em comunidade.

⁴⁸ O jurista que pensa como um “jurista branco” assume uma posição de neutralidade, bem como partem do pressuposto de que somente os critérios objetivamente existentes podem ser utilizados enquanto parâmetros de políticas públicas, excluindo critérios como raça, por não consistir em uma categoria científica capaz de possibilitar a identificação de uma relação causal objetiva entre a exclusão social de quilombolas e a não realização dos procedimentos adequados de consulta prévia (MOREIRA, A., 2019, p. 123-122), como no caso estudado.

As nossas instituições representativas (ATEQUILA, MABE, STTR, SINTRAF e MOMTRA e as Associações Comunitárias) devem participar e coordenar o processo de Consulta, mas jamais podem ser consultadas sozinhas e individualmente. As decisões das comunidades quilombolas de Alcântara são construídas coletivamente entre as comunidades e nossas instituições representativas, priorizando sempre a busca do consenso (ATEQUILA, 2019, p. 19).

O uso e controle dos recursos básicos por uma comunidade ocorrem através de normas específicas “combinando uso comum de recursos e apropriação privada de bens, que são acatadas, de maneira consensual, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem uma unidade social” (ALMEIDA, A., 2008, p. 28). As decisões conforme expressam os Protocolos “são tomadas coletivamente, de forma democrática e no tempo das comunidades” (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 19). As decisões são tomadas “em assembleia geral ordinária e extraordinária com integrantes do território” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 24). Sendo assim, “a elaboração de protocolos de consulta deve partir de um entendimento do povo ou comunidade sobre a importância e a necessidade de se colocar por escrito suas regras para um diálogo com o Estado” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 64).

O tempo e o espaço estabelecem coordenadas básicas aos sistemas de representação social, devendo qualquer meio, seja ele oral, escrito, ou ainda a religiosidade “traduzir seu objeto em dimensões espaciais e temporais” (HALL, 2006, p. 70). Fanon (2008, p. 104) entende que o corpo se insere dentro de um mundo espacial e temporal estabelecendo uma dialética efetiva. Quilombolas em seu território carregam suas histórias e suas temporalidades, não sendo as mesmas daqueles presentes em uma sociedade industrial regida por paradigmas do sistema mundo/moderno colonial, estando todas as “identidades localizadas no espaço e no tempo simbólico” (HALL, 2006, p. 71).

Cabe ao governo “comunicar a FOQS sobre seus planos e projetos” (FOQS, 2016, n.p), bem como caberá a “autoridade do governo enviar um ofício à Associação Quilombola do Baixo Caeté Laranjituba e África (AQUIBAC), solicitando o início do processo de consulta” (AQUIBAC, 2019, p. 8). Trata-se a Consulta de um processo, assim sendo incorpora em seu conceito a ideia de continuidade temporal (FIGUEROA, 2009, p. 41), ou seja, “expressa o aspecto dinâmico de um fenômeno que vai concretizando em muitos pontos no tempo, refletindo a passagem do poder em atos ou decisões” (MEDAUAR, 2018, p. 159).

A concepção da Consulta como processo afasta a ideia de uma mera formalidade, devendo ao seu final possibilitar aos povos influenciar a decisão governamental a respeito da política pública (FIGUEROA, 2009, p. 41). O TRF1 vem entendendo pela indispensabilidade da realização da “consulta prévia livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade

com o protocolo de consulta específico” (TRF1, 2017, p. 75), previamente à concessão das licenças ambientais, independentemente da realização dos Estudos de Componente. Na Sentença C-461/08, a Corte Colombiana reconheceu que a Consulta não se caracteriza como um simples procedimento administrativo não se resumindo a uma reunião (COLÔMBIA, 2008, p. 32).

Como ordena a lei, a consulta prévia, livre e informada não pode ser compreendida como um evento único, mas deve ser composta por vários eventos de diferentes naturezas e objetivos, que serão programados de acordo com a necessidade e a disponibilidade dos quilombolas. Todos os eventos deverão ser conduzidos de boa-fé e de maneira adequada às circunstâncias das comunidades, observando as recomendações a seguir (ACRQAT, 2018, p. 26).

Enquanto detentores do direito à autodeterminação e imbuídos de um processo “hermenêutico negro” (MOREIRA, A., 2019, p. 136) ou da “hermenêutica de suspeição” (SANTOS, 2019, p. 115), “elaboramos este *Protocolo de consulta e consentimento* a fim de orientar governos, empresas e outros sujeitos sobre como nossas comunidades devem ser consultadas sobre qualquer projeto e proposta que nos digam respeito” (ACRQAT, 2018, p. 16). O “olhar ocidental limitante” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 136) impede aos “juristas que pensam como brancos” (MOREIRA, A., 2019) compreender outras manifestações, outros signos jurídicos diversos aos por eles produzidos.

Assim, sempre que houver a propositura, por parte do Estado brasileiro, de projetos de desenvolvimentos, empreendimentos, programas de investimentos, medidas legislativas e administrativas que afetem os interesses e direitos das comunidades quilombolas de Alcântara, as comunidades e suas instituições representativas deverão ser previamente comunicadas e informadas sobre os detalhes da medida que o Estado pretende implementar (ATEQUILA, 2019, p. 25).

A Epistemologia Jurídica tradicional provoca uma cisão entre o processo interpretativo e de construção das normas com os traços de identidade dos juristas, acreditando que esses traços não influenciam o ato de interpretar. A hermenêutica negra possibilita a implantação de uma técnica hermenêutica capaz de propiciar a transformação social (MOREIRA, A., 2019, p. 136). Santos conceitua que a hermenêutica de suspeição busca retirar da cultura jurídica colonialista europeia “aquilo que possa ser útil para uma luta eficaz contra o colonialismo, e depois, construir uma nova sociedade” (2019, p. 115).

O governo (órgão solicitante) deverá encaminhar Ofícios para todas as organizações citadas como mobilizadoras que compõem a “Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu”, especificando através de linguagem acessível, detalhada, clara e objetiva as pautas a serem abordadas, com o prazo mínimo de 180 dias antes da consulta (BAMBÂE, 2018, p. 7).

Ao interpretar a Convenção n. 169 em conjunto com a Constituição e com as normas internas de cada uma das comunidades, deverá o jurista pensar como um jurista negro estando “preocupado com a possibilidade de a interpretação constitucional realizar os ideais de justiça social a partir de ações estatais positivas. Ele está ciente de que o processo no qual ele se encontra, motivo pelo qual as ideias de liberdade e de igualdade adquirem sentido dentro das lutas sociais presentes” (MOREIRA, A., 2019, p. 137). Fundamentados nessas hermenêuticas o Território Quilombola de Jambuaçu concebe a “Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu”, como sua representatividade legítima.

Nos dias 13 e 14 de Outubro de 2017, na Casa Familiar Rural Padre Sérgio Tonetto – CFR (Comunidade Quilombola N.S.^a das Graças), os movimentos e organizações quilombolas presentes e reunidos em caráter de assembleia geral, criaram durante o processo de sistematização e aprovação do Protocolo C.P.L.I e Consentimento do Território Quilombola de Jambuaçu, a Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu, formada por uma rede de autoridades (responsáveis) e autônomas para/na tomada de decisão no que tange a proteção e defesa da territorialidade quilombola em nome do quilombo de Jambuaçu/ Moju. Na ocasião, as autoridades elegeram como organizações mobilizadoras e articuladoras para a realização das reuniões e assembleias as seguintes entidades: GERSAPT, BAMBAÊ, CFR, Grupos das Tucandeiras, Associação Quilombola Agricultores de São Manoel e Associação Remanescente de Quilombo Santa Ana Axé do Baixo” (BAMBAÊ, 2018, p. 2).

Em decorrência dos modelos de desenvolvimento implementados nas regiões onde localizam-se as comunidades Quilombolas e os diversos conflitos socioambientais que estão inseridos, “a necessidade da transformação existe em estado bruto impetuoso e coativo, na consciência e na vida dos homens e mulheres colonizados” (FANON, 1968, p. 26). Diante das necessidades, as comunidades se organizam internamente e através de diversas reuniões que devem ocorrer durante o processo de consulta:

ETAPA 02 – Reuniões: A) Informativas – Devemos ser consultados todos juntos através de reuniões, quantas vezes forem necessárias, através de uma linguagem clara com objetivos de todos entenderem. **B) Internas** – Para definição de calendário de estudos sobre os empreendimentos / atividades / legislação com apoio de pesquisadores e parceiros da comunidade com conhecimento de causa, convidados pela Associação ACOQUIGSAL, quantas vezes forem necessárias. **C) Ampliadas** – Para definir o plano de consulta, quantas vezes forem necessárias (ACOQUIGSAL, 2018, p. 22-23).

Aqui as comunidades definem parcerias, apoios e articulações para se empoderarem das discussões a respeito da Convenção n. 169, determinando que “todas as reuniões serão coordenadas pela Coordenação da AMPQUA podendo solicitar a assessoria de organizações e/ou indivíduos parceiros” (AMPQUA, 2017, p. 8). Caberá segundo a Comunidade do Bom Remédio a organização e coordenação das reuniões a “uma comissão de coordenação do processo de consulta constituída por representantes de grupos sociais do território. Cada grupo

indicado escolhe seu representante” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 26). Nesse momento, buscam se organizar e conhecer o instrumento jurídico vivenciado o conflito socioambiental ou os conflitos socioambientais, firmando a necessidade de transformação em estado bruto, as comunidades enquanto sujeitos coletivos admitem a existência das “linhas abissais da exclusão” (SOUSA, 2019, p. 110).

Algumas comunidades deliberam que “as reuniões e discussões poderão ser acompanhadas pelos parceiros que decidirmos convidar” (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 19). Justificando-se a decisão o fato da “identificação é construído a partir do reconhecimento de alguma origem comum, ou de características que são partilhadas como grupos ou pessoas, ou ainda a partir de um mesmo ideal” (HALL, 2000, p. 106). Enquanto estratégia de resistência as comunidades Quilombolas invocam “um tipo diferente de regulação (as suas próprias leis) e um tipo diferente de emancipação (a autodeterminação)” (SOUSA, 2019, p. 110), desta maneira “a consulta deve ser conduzida de boa-fé e de maneira adequada às comunidades” (ACRQAT, 2018, p. 26).

No dia 18 de setembro de 2019, foram feitas as primeiras reuniões nos quilombos com o apoio da *Terra de Direitos* representada pelo Assessor Jurídico Ciro Brito, *Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP CABANO/UFOPA)* representado pelos estudantes de Direito Jaime Mota e Aline Lemos e a *MALUNGU* representada pelo Coordenador Regional Benedito Mota, para debater, fazer esclarecimento e entendimento sobre a Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ARQNA, ARQPASSAGEM, ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 3).

O passo inicial para a construção dos Protocolos é a realização de uma Assembleia geral pelo território com o objetivo de discutir sobre as necessidades e a sua construção (GOMES NETO; et.al, 2019, p. 9). As decisões no Quilombo são tomadas “de forma coletiva em reuniões e/ou assembleia geral ordinária ou extraordinária organizada pela Associação” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 22). A fim de garantir a comprovação da mobilização da comunidade o processo ocorre com a edição de editais de convocação, publicização da reunião, listas de presença e atas das reuniões utilizando de forma análoga o Código Civil no que couber.

Diante disso, e segundo a lógica de nossa organização social e política, percorremos todas as 10 (dez) comunidades-polo do território quilombola para discutir os possíveis impactos gerados pelo AST, a necessidade imediata de titulação do território quilombola de Alcântara e a construção do presente Protocolo (Comunidades-polo: Barreiro, Arenhengaua, Pavão, Oitúua, Peroba de Cima, Itapuaúua, Agroliva I, Agrovila II, Canelatúua, Santa Maria). Ademais, lideranças do território de Ilha do Cajual participaram da oficina ocorrida no polo Arenhengaua. Já as lideranças do território de Santa Teresa participaram do Encontro na cidade de Alcântara (ATEQUILA, 2019, p. 14).

Não existe uma burocracia, ou um formalismo que impeça a construção e o reconhecimento da norma jurídica comunitária. O segundo passo é a realização de capacitações sobre a Convenção nº 169 (GOMES NETO; et.al, 2019, p. 9), onde pretende-se “que todos e todas compreendessem que os direitos territoriais estão garantidos por lei e que os governos têm obrigação de consultá-los antes dos licenciamentos das obras” (MOURA, Aldebaran; et.al, 2018, p. 33). Aqui estamos diante do exercício da “ecologia dos saberes” (SANTOS, 2007, 2019), a ciência é utilizada de maneira contra-hegemônica, gerando um diálogo com diversos saberes importando “conhecer o que determinado conhecimento produz na realidade; a intervenção no real” (SANTOS, 2007, p. 33).

Esse documento foi elaborado por meio de diversas oficinas, reuniões e assembléias realizadas diretamente em cada um dos quilombos de Monte Alegre ao longo de 2019. Nelas, nos familiarizamos com a Convenção 169 da OIT, com os direitos de autodeterminação e da consulta prévia, livre e informada e avaliamos que era importante caminharmos para a construção conjunta de um Protocolo, que nos colocasse no mundo jurídico de forma escrita e formalizada em relação a esse tema. Ao longo do processo, entendemos a importância da consulta para a coletividade e que ela é um instrumento de fortalecimento de nossas decisões comunitárias e das próprias associações quilombolas (ARQNA, ARQPASSAGEM, ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 6).

A construção de um Protocolo é um processo, não podendo resumir a realização de uma oficina, palestra ou um encontro, precisa “incluir no mínimo algumas conversas sobre o contexto local, sobre o direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado e sobre os direitos territoriais e instrumento de gestão territorial, e sobre a organização social” (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 64). Neste sentido, dispõe o Protocolo de Consulta e Consentimento – Associação das Comunidades Remanescente de Quilombo do Alto Trombetas em que “o trabalho foi realizado entre julho de 2017 e março de 2018, considerando nossas experiências passadas e os fundamentos jurídicos da consulta” (ACRQAT, 2018, p. 13).

O terceiro passo consiste na “construção da linha do tempo” enquanto metodologia que pretende resgatar a história oral daquela comunidade (GOMES NETO; et.al, 2019, p. 10). Estamos diante de uma narrativa memorialística, mesmo variando em relação a diversidade narrativa⁴⁹ entre os membros do grupo social “provê tanto direitos permanentes quanto obrigações concernentes à garantia de reprodução dos recursos essenciais ao grupo” (ALMEIDA, A., 2006a, p. 36). Nesse processo, “em grupos, construímos a LINHA DO TEMPO da nossa comunidade, relembando quem foram nossos ancestrais, como chegaram

⁴⁹ No mesmo sentido, Boaventura de Sousa Santos (2019, p. 123) explica que há diversidade de narrativas, percebendo que “dentro do próprio grupo é utilizada narrativas distintas, muitas vezes expressas numa linguagem bem diferente”.

aqui, de onde vieram, buscando (re)afirmar a nossa história de luta e resistência nesse território” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 9). O objetivo é possibilitar que os participantes, os membros da “comunidade” conheçam suas histórias, suas lutas, suas potencialidades e suas ameaças.

Nessa época, havia a festividade de São Raimundo. Aumentou o número de roças e também surgiram as olarias. Quando se esgotou a argila do rio Urubuêua passamos a trazer do município de Muaná. O acesso à educação era mais precário, as crianças não tinham acesso à escola. Quando lutamos e conseguimos, as aulas eram realizadas nas casas dos moradores, pois não havia nenhuma escola (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 13).

Os símbolos são elementos de identificação, mesmo quando se constituem em lutas silenciosas, “são anônimas, levadas a cabo por ninguém e por toda a gente; ninguém sabe com certeza quando começam e acabam” (SANTOS, 2019, p. 107). Essas lutas guardam a consciência da injustiça estando presentes os conflitos de valores e de sentido que compõem o conflito socioambiental vivenciado pelas comunidades Quilombolas, se apresentando sob diversas formas de resistência passiva (SANTOS, 2019, p. 107). Resgatar essa história oportuniza que novas estratégias sejam desenvolvidas.

A Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas, criada em 2010, é formada por comunidades de apanhadoras e apanhadores de flores sempre-vivas e quilombolas de sete municípios de Minas Gerais. Tem como missão a luta e a resistência pela manutenção dos territórios e do modo de vida tradicional; reconhecimento social dos apanhadores(as) de flores sempre-vivas e respeito aos seus direitos; promoção do uso sustentável dos recursos naturais; acesso a políticas públicas diferenciadas e incremento de renda das famílias. A Codecex atua nas comunidades que estão na Serra do Espinhaço ou em sua área de influência, que é importante referência geográfica, histórica, cultural e ambiental de Minas e do país (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 7).

A perspectiva de universalidade ou de formas de vivências universalistas inspiradas no pensamento dos filósofos iluministas, já não servem como parâmetros diante do seu fracasso em razão das “guerras, a dominação tecnológica, os desmandos da colonização, o eurocentrismo, a divisão das sociedades em civilizadas e bárbaras, o racismo são fatos inegáveis” (ORTIZ, 2015, p. 9). Nesta perspectiva, “o ethos do universo dessa comunidade não apenas oprimida economicamente, mas discriminada pela sua *marca* de cor que os setores deliberantes da sociedade achavam ser estigma e elemento inferiorizador para quem a portasse” (MOURA, Clóvis, 1988, p. 204).

Afasta-se o poder centralizador que agia no sentido de efetivar modificações as quais aconteciam sem a participação de todos os grupos sociais, e tão pouco levava em conta as diversidades (WOLKMER, 2011, p. 249). Na perspectiva centralizadora o universalismo considerava “toda ideia ou entidade que é válida independentemente do contexto no qual

ocorre” (SANTOS, 2007, p. 31). Rompem os Protocolos com essa perspectiva, pelo fato de cada comunidade possuir sua identidade.

O quarto passo, traduz-se na realização de oficinas que pretendem auxiliar na construção do mapa de ameaças que juntamente com a linha do tempo foi classificado, enquanto elemento de efetividade material dos protocolos. A construção do mapa de ameaças tem a “finalidade de fazer um levantamento de todas as ameaças que pairam sobre a comunidade, sobre o território, sobre grupos específicos dentro da comunidade” (GOMES NETO; et.al, 2019, p. 10). Fixam relações entre as linguagens, na qualidade de assinaturas fruto de representação e das práticas sociais, a partir da legitimação dos sujeitos representados na cartografia e do outro lado, os efeitos de poder que incide sobre o território (ACSELRAD, 2012, p. 9).

São múltiplas as tramas territoriais fundiárias, étnicas e políticas sobre as quais as iniciativas deste tipo de mapeamento têm se realizado no mundo. Listam-se a reconstituição da geografia histórica dos deslocamentos forçados de população; a definição de potenciais socio-ecológicos do solo em políticas de acesso à terra, água e recursos em biomassa; a caracterização das regras de uso da terra e de manejo dos recursos por grupos familiares na interface agricultura-floresta; o registro das mudanças no uso do solo e suas implicações para a cobertura florestal das margens dos rios e as enchentes decorrentes; reconhecimento de domínios ancestrais assegurados por novos instrumentos legais relativos aos direitos dos povos indígenas; instrumento de contra-mapeamento utilizado para se evidenciar a diversidade da paisagem rural e dos direitos costumeiros destinados a proteger territórios indígenas do avanço das monoculturas; manejo de conflitos por uso da terra e para o planejamento da oferta de serviços de água e infra-estrutura em assentamentos informais urbanos; mapeamento dos locais em que houve massacres contra a população durante guerras civis (ACSELRAD, 2012, p. 13).

O mapeamento colabora para a sistematização das normas jurídicas orais comunitárias. Os espaços de reprodução da identidade tradicional da comunidade se associam ao espaço de reprodução político e jurídico, pois “a Associação da Comunidade Quilombola Gibrié de São Lourenço – ACOQUIGSAL é a nossa organização representativa que se reúne mensalmente ou sempre que necessário. Por isso, sempre que houver algum interesse sobre o nosso território, a ACOQUIGSAL deverá ser a primeira consultada” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 22). Por meio do mapeamento das ameaças, dentre outras percebeu-se que o “Cadastro Ambiental Rural (CAR) são feitos sobrepostos ao território da comunidade” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 17).

Identifica-se que as ameaças possibilitam que as práticas discursivas contribuam “para reproduzir a sociedade (identidades sociais, relações sociais, sistemas de conhecimento e crença) como é, mas também contribui para transformá-la” (FARICLOUGH, 2016, p. 96). A construção do mapa de potencialidades consiste no quinto passo. Consideramos a linha do

tempo, o mapa de ameaças e o mapa de potencialidades como elementos de fundamento material dos Protocolos, podendo o mapa de potencialidades ser definido como:

Os povos e comunidades tradicionais tem uma diversidade de produção, criação e coleta de alimentos, frutas, animais que não são contabilizados pelo poder público e outros agentes sociais. Há um processo de invisibilidade de suas práticas produtivas, culturais, territoriais, espirituais, alimentares, lazer, trabalho educação que precisam ser levantadas, socializadas e compreendida por todos e todas do território enquanto patrimônio da comunidade que precisa ser protegido (GOMES NETO; et.al, 2019, p. 11).

O processo de discussão, elaboração e redação do Protocolo de consulta se inicia após as oficinas. Ao final, a comunidade toma a decisão da aprovação do Protocolo de forma coletiva por meio de Assembleia Geral. Segundo a Comunidade do Bom Remédio, o último momento foi a “Assembleia Geral de aprovação do Protocolo de Consulta” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 19). Basicamente, no tocante à norma procedimental descreverá os tramites processuais do processo administrativo especial da Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado. Segundo o Protocolo comunitário sobre consulta e consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) das comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara/MA,

Este processo inicial de elaboração do protocolo culmina na realização, nos dias 01 e 02 de agosto de 2019, do Encontro das Comunidades Quilombolas de Alcântara: Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio Livre e Informado das Comunidades Quilombolas de Alcântara, no qual se aprovou o presente Texto-base. Essas perguntas foram novamente debatidas durante o encontro de aprovação do referido Texto-base em que se firma, sobretudo, posição pela negativa do AST e pela imediata titulação do território (ATEQUILA, 2019, p. 15-16).

O primeiro momento do processo administrativo especial da CCPLI consiste na comunicação formal pelo Estado desejando realizar a Consulta. O interesse em obter a consulta e o consentimento é do Estado, que ocupa a posição de sujeito consultante tratando-se de relação entre o Estado e o Quilombo, não sendo possível qualquer interferência do ente privado ou público de natureza empresarial. O Quilombo de Abacatal prescreve que “a autoridade do Governo envia a Coordenação da Associação solicitação de iniciar a consulta conforme a OIT 169 e segundo o Protocolo de Consulta da Comunidade Quilombola do Abacatal localizado no Território Quilombola do Abacatal no Município de Ananindeua/Pará” (AMPQUA, 2017, p. 4).

No mesmo sentido os Quilombolas do Território Quilombola do Jambuaçu estabelecem que “o governo (órgão solicitante) deverá encaminhar ofícios” (BAMBÂE, 2018, p. 7). No caso dos Quilombos de Monte Alegre, o “Governo por meio da Fundação Cultural Palmares” deveria iniciar a consulta (ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 8). O Quilombo de África e Laranjituba regulamenta o início da consulta onde a “autoridade do

governo envia um ofício” (AQUIBAC, 2019, p. 8), convivendo as “práticas normativas oficiais e formais ao lado das não oficiais e informais” (RUBIO, 2013, p. 59).

Quanto à responsabilidade para a realização do processo administrativo de consulta, estabelecem os Quilombos de Alcântara “no nosso entendimento, fazer o procedimento de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) é dever irrenunciável e indelegável do Estado brasileiro, cabendo aos governos indicar quais órgãos coordenarão o processo de Consulta, observando os critérios de orçamento e atribuições institucionais para tal” (ATEQUILA, 2019, p. 21), cabendo ao governo custear, acatar e negociar as decisões.

Esse diálogo deve ser amplamente participativo, ter transparência, ser livre de pressões e flexível para atender a diversidade das comunidades e ter efeito vinculante, no sentido de levar o Estado a incorporar o que se dialoga na decisão a ser tomada (ATEQUILA, 2019, p. 26).

Entende a Corte Colombiana ser a realização da Consulta responsabilidade dos governos “[...] nos casos em que são desenvolvidos projetos de mineração legal, devendo consultar previamente as comunidades étnicas quando essas atividades forem realizadas em seus territórios coletivos ou quando afetarem diretamente seus territórios e seus modos de vida tradicionais” (COLÔMBIA, 2016, p. 149, tradução nossa). A Corte IDH no caso do Povo indígena Kichawa de Sarayaku vs. Equador reconheceu ser o Estado o responsável pela realização da consulta, consistindo em obrigação indelegável:

Acrescentou que, com base no artigo 21 da Convenção, e na jurisprudência dos órgãos do Sistema, no momento da assinatura do contrato com a CGC, o Estado tinha a obrigação de consultar, previamente, e de maneira livre e fundamentada, seus membros, para que tivessem a possibilidade de participar desse processo e, caso considerassem pertinente, interpor recursos judiciais. Nesse sentido, salientou também que, em virtude da interpretação evolutiva do artigo 21 da Convenção, em relação aos direitos dos povos indígenas e da ratificação da Convenção n 169 da OIT, o Equador tinha a obrigação, antes de aprovar a atualização do EIA, de consultar, de forma prévia, livre e fundamentada, o Povo Sarayaku, com garantias processuais específicas (BRASIL, 2014, p. 456).

Segundo os Protocolos Quilombolas, o Governo deverá: comunicar o desejo da realização da consulta à FOQS, encaminhado “seus planos e projetos” (2016, s.p.); à coordenação da Associação do Quilombo do Abacatal (AMPQA, 2017, p. 4); à “Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu, formada por uma rede de autoridades (responsáveis) e autônomas” (BAMBÂE, 2018, p. 2); à Associação da Comunidade Quilombola Gibrié de São Lourenço (ACOQUIGSAL, 2018, p. 22); à ACRQAT – Território Quilombola Alto Trombetas II, via ofício devidamente assinados, com uma proposta formal (ACRQAT, 2018, p. 31); ofício para à Associação Quilombola do Baixo Caeté Laranjituba e África solicitando que o processo de consulta tenha início (AQUIBAC, 2019, p. 8); à “Coordenação dos Quilombos de Monte

Alegre (COQMA), uma coordenação colegiada com representações paritárias”(ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 8).

Quanto à participação nas reuniões e durante o processo, para que realmente seja livre, somente deverão participar “o órgão solicitante (com o poder de tomada de decisão) e os nossos parceiros: a Defensoria Pública Estadual (DPE), o Ministério Público Estadual (MPE) e Ministério Público Federal (MPF), as organizações escolhidas por nós e nossos convidados especiais, inclusive técnicos de nossa confiança, que serão indicados por nós mediante a carta convite” (BAMBÂE, 2018, p. 8).

A consulta possui natureza jurídica de processo administrativo, assim “expressa o aspecto dinâmico de um fenômeno que vai se concretizando em muitos pontos no tempo, refletindo a passagem do poder em atos ou decisões” (MADAUAR, 2018, p. 159). Conforme entendimento das Comunidades Quilombolas Alto Trombetas II, “os eventos da consulta devem ocorrer, obrigatoriamente, antes de qualquer decisão que afete o Território Quilombola Alto Trombetas II ser tomada e qualquer ação iniciada” (ACRQAT, 2018, p. 28). Deve, portanto, ser realizada por meio de um conjunto de momentos processuais. Após o envio da solicitação para o início do processo administrativo especial de Consulta e Consentimento, o Quilombo do Abacatal realizará

[...] reuniões internas da comunidade, coordenadas pela AMPQUA, abrindo as discussões com os grupos: Mulheres, Homens, Crianças, Adolescentes, Jovens, Idosos, Agricultores, Universitários, Pessoas com Deficiência, Grupos Culturais, Grupos religiosos, Famílias do Sítio Bom Jesus e ribeirinhos do igarapé Uriboquinha e que estejam dentro do território tradicional, mediante um calendário de reuniões estabelecido em diálogo com os mesmos, e por fim a Assembleia Comunitária (AMPQUA, 2017, p. 5).

Trata-se da parte inicial da consulta. O Estado deverá iniciar o processo administrativo especial de CCPLI sempre tomando como base a forma especificada pelas comunidades através dos “Protocolos Comunitários-Autônomos” ou outro instrumento comunitário que retrate a organização e as normas comunitárias. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região em decisão no âmbito do Processo nº: 000205-70.2013.4.01.3903 (Apelação Cível), condicionou a validade da licença de instalação à realização da “consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo” (2017, p. 75). A CIDH recomendou, após visita in loco ao Brasil no ano de 2018,

Regulamentar o direito à consulta prévia das comunidades quilombolas previstas na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, observando as formas próprias de organização dos quilombos e sua tomada de decisão, incluindo o uso de protocolos de consulta à comunidade (OEA, 2018, p. 40).

No Processo n. 0000387-03.2017.4.01.3606, o juízo da 1º Vara Federal de Juína/MT entendeu em sede de decisão interlocutória a necessidade da realização de forma efetiva da consulta livre, prévia e informada “às populações indígenas situadas na sua área de influência direta e indireta, sendo certo que em tal protocolo deverão ser abordados, desde já, eventuais medidas mitigadoras de possíveis impactos ambientais e indígenas decorrentes do empreendimento” (2018, p. 6). Na sentença, o juízo emitiu decisão condenando a Empresa que era parte no processo de licenciamento ambiental que realizasse a consulta em todas as fases do empreendimento de acordo com o Protocolo. Assim,

[...] revogando parcialmente a decisão que suspendeu o procedimento de licenciamento ambiental da PCH SACRE 014, **condenar a parte ré Pan Partners Administração Patrimonial LTDA** na obrigação de efetivar a realização do procedimento de consulta livre, prévia e informada às populações indígenas situadas na área de influência da PCH SACRE 014, tal como assim procedeu até aqui, ao longo de todo o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, renovando a consulta em cada fase do licenciamento (VF-JUÍNA, 2020, p. 17).

O equívoco da decisão foi delegar à empresa a realização da consulta, tendo em vista ter a consulta natureza jurídica de processo administrativo especial. Embora tenha reconhecido a juridicidade do Protocolo Comunitário-Autônomo em consonância com o direito comparado latino-americano e com as decisões da CIDH e da Corte IDH como instrumento apropriado para regulamentação da consulta não observou a regra de ser a consulta um conjunto de momentos processuais.

Segundo as comunidades Quilombolas de Monte Alegre, “a Consulta deve ser Prévia, Livre e Informada. Para tanto, o Governo, por meio da Fundação Cultural Palmares, deve se comprometer em fazer a mediação entre nossas comunidades e empresas e observar o bom cumprimento de nossos direitos” (ARQNA, ARQPASSAGEM, ARQ/Peafú, 2019, p. 8). Trata-se de uma decisão comunitária, não possuindo caráter vinculante para as outras comunidades, por não ser paradigma sua aplicação somente ocorre para as comunidades que assim decidiram. Neste sentido, Clóvis Assis Moura, ao analisar as religiões afro, podendo ser utilizado como “paradigma” negro ao nosso estudo, diz que

Do ponto de vista que nos interessa metodologicamente deve-se salientar que mesmo nos grupos específicos negros há uma dialética intergrupar conflitante, uma série de choques internos que nos grupos religiosos refletem-se em reelaborações de significados dos seus deuses e rituais, de acordo com os mecanismos que determinaram o seu nível de consciência social (MOURA, Clóvis, 1988, p. 134).

Deborah Broz menciona a existência de dois tipos de eventos que ocorrem durante o procedimento de licenciamento ambiental possibilitando a mobilização e a participação social

o que incluiria à participação de comunidades Quilombolas. O primeiro estaria vinculado às etapas obrigatórias do procedimento administrativo de licenciamento, como as audiências públicas. O segundo seriam os espaços promovidos “diretamente pelas empresas de acordo com seus próprios interesses – grupos focais, reuniões prévias às audiências públicas, reuniões de negociação, eventos sociais, feiras e festas” (2016, p. 33).

Não raramente os órgãos públicos, as empresas e seus agentes tomam “como idênticos ou considerar que a consulta prévia é o gênero do qual a audiência pública e a oitiva constitucional são espécies” (PONTES JR.; OLIVEIRA, R., 2015, p. 80). Destaca-se que os espaços de participação oportunizados e coordenados pelas empresas não podem ser classificados enquanto consulta prévia entendimento jurídico capitaneado pelos Protocolos, “além de rejeitar o formalismo primitivo, reconhece que os fenômenos sociais possuem sentido para os agentes que estão sempre interpretando as situações nas quais eles estão imersos” (MOREIRA, A., 2019, p. 136). Alerta o Protocolo de Consulta do Quilombo Bom Remédio que, “a Consulta Prévia não se confunde com audiências públicas, com o estudo de componente quilombola, ou com o plano básico ambiental quilombola” (TQBR; ARQUIA, 2020, p. 28).

Rodrigo Oliveira (2017, p. 165) estabelece algumas diferenciações entre a Audiência Pública e o processo administrativo especial de consulta e consentimento. A primeira tem seu fundamento legal na Constituição, na Lei 9784/99 e nas resoluções 01/86 e 09/87 do CONAMA. Seu fundamento jurídico é o direito à informação e à participação, servindo juntamente com o RIMA para análise e parecer final do licenciador no tocante a viabilidade ou inviabilidade ambiental do projeto. O bem jurídico protegido é o direito ao meio ambiente de toda a sociedade civil, que dela irá participar.

Nas audiências públicas do licenciamento, o órgão condutor será o órgão ambiental responsável pelo licenciamento e deverá ocorrer após o recebimento do RIMA pelo órgão licenciador, conforme estabelece o art. 2, § 1º da Resolução 01/86 do CONAMA. As audiências possuem como finalidade a apresentação do conteúdo do RIMA, sendo um momento de dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões, não sendo vinculante. A metodologia a ser utilizada consiste na direção “pelo representante do órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá para as discussões com os interessados presentes” (OLIVEIRA, R., 2017, p. 165), gerando sua inobservância a invalidação da licença concedida.

A primeira diferença entre a Audiência Pública e a Consulta reside na natureza jurídica dos institutos, pois a consulta tem natureza jurídica de processo administrativo especial, ou seja, é um procedimento autônomo em relação ao licenciamento ambiental, ao contrário da audiência pública que faz parte do processo de licenciamento. Outra diferença consiste nas

partes do processo administrativo especial de CCPLI que são o Estado como entidade consultante e os Quilombolas, através de suas entidades representativas e pelo procedimento culturalmente adequado, como entidade consultada. O fundamento legal do direito à Consulta e Consentimento é a Convenção n. 169 (OLIVEIRA, R., 2017, p. 165) e as demais normas internacionais mencionadas neste trabalho.

O momento para a realização do processo administrativo especial de CCPLI é “antes da autorização da medida e desde as primeiras etapas de planejamento da obra, inclusive do EIA” (OLIVEIRA, R., 2017, p. 165). A metodologia a ser utilizada são os procedimentos apropriados, definidos pela própria comunidade que deverá ser consultada (art. 6º, §2º Convenção n. 169), tendo como objetivo final do processo a obtenção de um acordo e a obtenção do consentimento acerca das medidas propostas, como prevê o art. 6º, §2º da Convenção. No caso de sua inobservância, o ato administrativo será nulo.

A última diferença consiste no fundamento jurídico da consulta que é o “Direito à autodeterminação, direito ao território e ao uso exclusivo dos recursos naturais, direito à propriedade coletiva, dentre outros. Mediante seu caráter deliberativo, visa inserir os povos indígenas e tribais nos processos decisórios de políticas e medidas que os afetem” (OLIVEIRA, R., 2017, p. 165). O critério de incidência da consulta diz respeito à possibilidade de afetação de direitos coletivos de comunidades culturalmente diferenciadas, devendo participar os povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais.

A segunda etapa do processo de consulta é a “pré-consulta” ou “plano de consulta” (DA SILVA, 2017). Cada Protocolo prevê um rito próprio que deve ser observado. Segundo o Protocolo da AQUIBAC, junto com o ofício à Associação Quilombola que deverá solicitar o início do processo de consulta, o órgão do governo “nessa oportunidade” deve encaminhar “cópias legíveis impressas, e por meio digital, de todas as informações que a legislação permitir” (2019, p. 8). O primeiro ato da etapa de pré-consulta ocorre por parte do órgão governamental, respeitando o princípio do formalismo moderado e a “previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos [...]” (MADAUAR, 2018, p. 168).

Após a comunicação do desejo da consulta ser realizada pelo Estado/Governo/Autoridade Estatal competente, depois da “realização das assembleias internas dos quilombos, a FOQS marcará com o governo reunião para traçar um plano de trabalho, tendo em vista as particularidades de cada quilombo. Este documento abordará o plano de trabalho, norteando todo o processo da consulta, devendo ser respeitado integralmente” (FOQS, 2016,

n.p). Trata-se do segundo momento junto com o Estado que será o da formulação do plano de consulta. Segundo Liana Amin Lima da Silva,

[...] o requisito da consulta culturalmente adequada seja respeitado, importante que se realizem as etapas de pré-consulta (ou plano de consulta), onde se discute coletivamente com o povo e comunidade em questão e se estabelece conjuntamente as regras apropriadas conforme cada caso concreto, respeitando as autonomias territoriais e as dinâmicas locais, assim como se deve respeitar o Protocolo de Consulta Prévia, caso o(s) povo(s) e comunidade(s) tenha(m) já discutido e construído o instrumento próprio ou estejam em vias de fazê-lo (DA SILVA, 2017, p. 206).

No mesmo sentido, temos que

As regras do processo de consulta devem ser definidas conjuntamente entre os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e o Estado. Tais regras acordadas serão expressas em um Plano de Consulta, que conterà como mínimo: Os interlocutores por parte do Estado e dos povos e comunidades tradicionais; Os procedimentos adequados (prazo, assessoria técnica, formatos e locais das reuniões e modos de tomada de decisão); O cronograma, que deve contemplar o tempo do processo de compreensão e deliberação interna dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas; A forma em que a informação será disponibilizada, bem como os recursos necessários para sua compreensão; Tradução nas línguas dos povos indígenas envolvidos no processo, quando houver necessidade; A informação completa, independente e oportuna (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 56).

O Plano de Consulta será “elaborado em reunião interna pelas comunidades, com as etapas da consulta, os tempos de fala e/ou intervenções, os participantes e a metodologia. A consulta prévia acontecerá no local, data e forma que a comunidade escolher” (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 19). Quanto ao tempo de duração, “é necessário o respeito às exigências cronológicas da organização indígena, de quilombolas e povos tradicionais” (OIT, 2009, p. 63). Não será o Estado o condutor do processo, “todas as reuniões serão coordenadas pela associação, podendo solicitar a assessoria de organizações e/ou indivíduos parceiros, os quais serão indicados conforme a necessidade” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 31).

Estabelece o Protocolo Quilombola do Alto Trombetas II que “diante de uma proposta suficiente clara, a diretoria da ACRQAT a repassará para os coordenadores das comunidades do território. Junto com eles, convocará uma ou mais reuniões para planejamento da consulta” (ACRQAT, 2018, p. 32). Em seguida, “como resultado dessa fase, será elaborado o Plano de Consulta, especificando suas fases, seus eventos (reuniões, oficinas, seminários e outros) e seu cronograma. Esse Plano de Consulta só será válido quando estiver aprovado pelas comunidades” (ACRQAT, 2018, p. 33). Neste mesmo sentido, estabelece o Quilombo do Abacatal que acontecerá:

Reunião interna da AMPQUA com a comunidade para a elaboração de um CALENDÁRIO DE CONSULTA. Neste a Comunidade irá estabelecer proposta de períodos de reuniões com os Grupos e a Assembleia Geral da Comunidade. Este Calendário será apresentado e negociado em reunião com a Autoridade do Governo que solicitou a consulta” (AMPQUA, 2017, p. 5).

Ainda na fase Pré-Consulta algumas comunidades estabelecem uma reunião com a autoridade do Governo em que o plano de consulta é debatido e aprovado. Seguir os procedimentos estabelecidos, respeitar as normas internas das comunidades significa observar os elementos (prévia, livre e informada) e os pressupostos (validade e legitimidade) da consulta. O plano de consulta precisa “respeitar este PROTOCOLO, que diz como nos organizamos e tomamos nossas decisões. Se por acaso a AMPQUA não se sentir segura para definir o plano de consulta nesta primeira reunião com a Autoridade do Governo, deverá realizar outras reuniões com as autoridades de Governo para fazê-lo” (AMPQUA, 2017, p. 6). Ressalta-se que

Todas as Reuniões devem ser em nosso território, no qual devem nos informar previamente com no mínimo de 180 dias da consulta (P.L.I) e de consentimento. Devem assegurar as logísticas (deslocamento, alimentação, estadia, transporte) e sobretudo, a manutenção e o efetivo uso da infraestrutura de nosso território (pontes, estradas, internet, vicinais, demarcação/sinalizações com placas e portais, rede de telefonia e comunicação), além de ampliar os serviços públicos básicos de saúde, educação e segurança, sendo que, do ponto de vista da segurança, deverá garantir investigações aprofundadas sobre os crimes ocorridos e que possa vir a ocorrer contra qualquer membro da Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu (BAMBÂE, 2018, p. 5).

Depois de aprovado o Plano de Consulta deverá ser divulgado no Território e nas Comunidades. As primeiras reuniões de uma forma geral são as reuniões denominadas pelos Protocolos de reuniões informativas ocorrendo “com o governo, com linguagem adequada e acessível a todos os moradores do território, quantas vezes forem necessárias e/ou até que a comunidade sinta-se esclarecida para tomar suas decisões” (ACOGUISAL, 2018, p. 23). Liana Amin Lima da Silva denomina como etapa informativa de abertura, a “fase informativa de apresentação do projeto, medida legislativa ou administrativa, sua natureza e atores envolvidos; socialização entre as comunidades” (2017, p. 203).

Passo 6. Reuniões informativas: O governo deve se reunir com os grupos do TQ Abacatal definidos no plano de consulta, para informar seus planos e tirar nossas dúvidas. Serão realizadas quantas reuniões informativas forem necessárias, até que a comunidade se sinta esclarecida para tomar as suas decisões. Além de nós, podem participar dessas reuniões nossos parceiros. A primeira reunião será com os mais experientes, o grupo dos idosos, seguido das Mulheres, Homens, Adultos, Agricultores, Jovens, Universitários, Grupos Culturais, Grupos Religiosos, Famílias do Sitio Bom Jesus e por fim a Assembleia Comunitária (AMPQUA, 2017, p. 6).

Nesta fase, “se prevé un proceso de información a las comunidades afectadas, a cargo de la entidade estatal competente” (CARRIÓN, 2012, p. 14). Segundo o Protocolo

Quilombola de Alcântara, a reunião informativa ocorrerá “em data, local e hora previamente acordados entre governos e instituições representativas/comunidades, serão realizadas reuniões informativas pelo Estado brasileiro, nas quais deverão, obrigatoriamente, serem disponibilizados a todos os participantes todos os documentos[...]” (ATEQUILA, 2019, p. 31). Não se confundindo com as reuniões prévias que “costumam ser conduzidas por consultores, e não por representantes do órgão licenciador” (BRONZ, 2016, p. 35) a pedido do empreendedor.

No tocante às reuniões informativas para os Quilombos do Alto Trombetas II, “são ocasiões para que os órgãos de Estado e demais interessados possam comunicar suas intenções e propostas às comunidades com clareza e detalhes” (ACRQAT, 2018, p. 34). Elas devem ocorrer “tantas quantas forem necessárias para cada uma das oito comunidades do território esclarecer as dúvidas acerca do projeto, considerando o tempo para assimilação e análise das informações pelos quilombolas” (ACRQAT, 2018, p. 34). O processo administrativo com o objetivo de consultar as comunidades não pode ser tido como uma “cena participativa” (BRONZ, 2016) que comumente ocorre no âmbito do licenciamento ambiental.

Como já dito, a montagem da cena participativa no licenciamento é um encargo dos empreendedores. Para isso, contam com equipes selecionadas de consultores, assessores, advogados e funcionários administrativos, que trabalham não apenas para cumprir com os requisitos administrativos, mas para formular estratégias propriamente empresariais para a obtenção das licenças (BRONZ, 2016, p. 35).

Após a etapa informativa de abertura, a fase seguinte é a da “realização do Estudo de Impacto Socioambiental” (DA SILVA, 2017), que consiste na “proposta e realização do EIA com enfoque socioambiental e diálogo intercultural, com identificação dos impactos, riscos, danos, afetações e possíveis benefícios a serem repartidos de forma justa e equitativa” (DA SILVA, 2017, p. 203). No procedimento de Licenciamento Ambiental que afeta áreas Quilombolas, há o procedimento de elaboração do Estudo de Componente Quilombola e do Plano Básico Ambiental Quilombola, previstos pela Portaria Interministerial nº 60/15.

A CIDH constatou que nos casos que as atividades venham a afetar os povos “comunidades indígenas, tribais e afrodescendentes, há um dever especial, já desenvolvido pelos órgãos do Sistema Interamericano, de realizar estudos prévios de impacto socioambiental, com a participação desses povos ou comunidades” (OEA, 2016, p. 51, tradução nossa). Quanto aos estudos técnicos, poderão ser realizadas “reuniões extraordinárias com especialistas; entre outros eventos — a fim de esclarecer todos os quilombolas sobre os efeitos das propostas em seu território, inclusive seus possíveis impactos ambientais, sociais e culturais” (ACRQAT, 2018, p. 35). Quanto à realização de estudos no licenciamento,

De forma semelhante aos estudos técnicos, toda uma série de procedimentos que fazem parte do licenciamento é conduzida por uma pessoa estratégica deliberada, por parte dos empresários e seus assessores, para a construção de relações e redes voltadas para viabilizar a implantação dos empreendimentos. Essas estratégias se apoiam em uma série de mecanismos e tecnologias de gestão consagradas internacionalmente nos modelos empresariais, naturalizadas nas práticas dos consultores internalizadas nos procedimentos de licenciamento: avaliações ambientais, planejamento estratégico, abordagens de *stakeholders*, audiências públicas, medidas mitigadoras e programas de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável (BRONZ, 2016, p. 48).

A quarta etapa é a da internalização e socialização das informações devendo o Estado garantir a logística e o custeio das reuniões internas e o encontro nas comunidades, entretanto não deverá intervir no tocante “à quantidade de encontros, reuniões ou assembleias e os calendários para que ocorram deverá ser decidido pelas próprias comunidades conforme distâncias, se respeitando o calendário cultural-tradicional e calendário da natureza” (DA SILVA, 2017, p. 203). Serão feitas reuniões internas “com representantes das comunidades para a discussão e tomada de decisão, em quantas forem necessárias” (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 19).

II – REUNIÕES INTERNAS. As reuniões internas serão realizadas em cada comunidade-polo, em observância à nossa organização social, para discutir a proposta em questão, e levará em consideração a dinâmica e o tempo de cada comunidade, ficando estabelecido o tempo mínimo de até 90 (noventa) dias para devolutiva. Em não sendo suficiente, será prorrogado pelo tempo que se entender necessário para o debate interno. Os governos e seus representantes não participarão das reuniões internas, pois esse é um momento de as comunidades e suas assessorias debaterem as propostas em questão (ATEQUILA, 2019, p. 32).

Na rodada de reuniões internas os governos e seus representantes não participam, ao final “será realizada uma assembleia final, com todas as comunidades-polo, para deliberar sobre a matéria” (ATEQUILA, 2019, p. 32). A quinta etapa denominada de etapa deliberativa ou protocolização poderá gerar “acordo, em caso de consentimento; ou veto” (DA SILVA, 2017, p. 203). Da mesma maneira, entende a Comunidade Quilombola África e Laranjituba, que prevê a “realização de Assembleia Geral para apresentação dos resultados dos debates realizados nos grupos de interesse e tomada de decisão. Nos resguardamos do direito ao veto” (AQUIBAC, 2019, p. 9).

Passo 4. Finalização da consulta. Assembleia geral. A assembleia geral do território é o momento em que as comunidades farão os debates finais sobre as questões apresentadas e debatidas nos eventos anteriores da consulta, com o objetivo de definir encaminhamentos e decisões (ACRQAT, 2018, p. 37).

A etapa seguinte é denominada de etapa de seguimento, em havendo consentimento ou acordo, deverá ocorrer o acompanhamento das medidas condicionantes, prevenção ou mitigação (DA SILVA, 2017, p. 203). Todavia os Protocolos preveem ainda uma etapa anterior

a essa, que é etapa por nós denominada de “etapa resolutiva e de negociação”, nesse sentido “as decisões dos grupos e o resultado da Assembleia Geral serão comunicadas à Autoridade do Governo que solicitou a consulta. Na Assembleia geral final, será decidido se a comunidade consente ou não o projeto/atividade” (AMPQUA, 2017, p. 7).

A comunicação do resultado da consulta para o governo ocorrerá por meio de ofício, resultado do processo administrativo especial de consulta conforme o Protocolo Quilombola Gibrié de São Lourenço “a comunicação via ofício à autoridade de governo que solicitou a consulta sobre a decisão da comunidade” (AQUIBAC, 2019, p. 9). Em seguida, se inicia a fase de negociação, onde “o Estado brasileiro deverá, de maneira prévia e acordada, convocar reunião para discutir a decisão da comunidade” (ATEQUILA, 2019, p. 34). O processo de negociação que finaliza o processo administrativo especial de CCPLI consagra-se à externalizar a racionalidade ambiental.

A concertação e a negociação impõem, nesse sentido, a opção por soluções de gestão dos riscos que busquem executar e concretizar, especificamente, o sentido jurídico da repartição compartilhada de responsabilidades na proteção do ambiente. Ante o inconcluso ou a inexistência de informações necessárias para a decisão, busca-se produzir o conhecimento ainda indisponível, mediante a organização dos melhores pontos democráticos de consenso que sejam permitidos concretamente no caso específico. Estes pontos democráticos de consenso são atingidos sempre que se permite conciliar, no caso concreto, a consideração jurídica da natureza e a proteção dos interesses das futuras gerações, a partir de bases metodológicas que são especialmente transdisciplinares (MORATO LEITE, 2015, p. 164).

A fase de negociação ocorrerá “após ser realizado todo o processo de reuniões internas, comunicaremos o governo para que possamos apresentar nossas decisões. Essas reuniões de negociação acontecerão em assembleia no quilombo” (FOQS, 2016, n.p). No mesmo sentido, prevê o Protocolo Quilombola do Abacatal:

Passo 10. Reuniões de negociação: caso sejam necessárias, acontecerão após a decisão sobre o consentimento ou não sobre o Projeto/atividade do governo e tem por objetivo apresentar as nossas proposições ao governo e fazermos as negociações. Nesta reunião, devem participar também os nossos parceiros. Serão realizadas quantas reuniões forem necessárias (AMPQUA, 2017, p. 7).

O processo de CCPLI, enquanto processo administrativo especial tendo como entidade promotora o Estado, que pela Convenção n. 169 da OIT deverá realizá-lo exclusivamente de acordo com os modos apropriados, qual seja aqueles estabelecidos pelas comunidades. Entretanto, além da forma, necessita o processo de CCPLI observar a ética da alteridade, da solidariedade e os valores de justiça concebidos pelas comunidades Quilombolas retratados nos Protocolos, conforme debateremos no próximo item.

d) princípios: prática deve refletir uma ética concreta da alteridade;

Encontramo-nos diante de uma mudança de paradigmas a respeito do ethos produzido pelo sistema mundo/moderno colonial, “marcado pelo liberalismo individual, pelo racionalismo instrumental e pelo formalismo positivista” (WOLKMER, 2001, p. 232). Temos que “a vida em terras de uso coletivo requer a harmonização dos interesses dos seus diversos ocupantes” (ACRQAT, 2018, p. 19). Como consequência vivenciamos um discurso normativo coletivo que reconhece a necessidade de romper com o individualismo, o racionalismo instrumental e o formalismo positivista. Nesse sentido, entendem as comunidades que o Direito à CCPLI “garante o direito de autoidentidade, ou seja, de autoafirmação do que somos, se indígenas, quilombolas, agroextrativistas. Significa que nem o Estado, grupo social ou pessoa pode negar a nossa identidade, tal qual nos reconhecemos” (AQUIBAC, 2019, p. 4).

A norma produzida emprenha-se em desenvolver uma “ética concreta da alteridade, e na construção de processos – pedagógicos, principalmente – para a afirmação de uma racionalidade emancipatória” (CARVALHO, L., 2013, p. 28). O pluralismo jurídico produzido por meio dos Protocolos comunitários propicia o reconhecimento de valores coletivos por meio da “emancipação revela o *locus* de coexistência para uma compreensão crescente de elementos multiculturais criativos, diferenciados e participativo” (WOLKMER, 2013b, p. 41). O pluralismo contempla os valores coletivos que são materializados na dimensão cultural e étnica de cada grupo, de cada comunidade, de cada povo. Devendo as mulheres participar da consulta.

MULHERES, porque contribuem para garantir o sustento de sua família, pescam, gapuïam, pegam camarão, trabalham com artesanato, fazem peneiras, vasilhas de barro, amassam açafá, bacaba, patauá, fazem paçocas de camarão, de gergelim, cultivam roças, fazem farinha, tapioca, tiram tucupi, capinam seus sítios, cuidam de galinhas, patos, porcos, colhem os frutos das taperas e sítios, são parteiras, puxadeiras, rezadeiras e benzedadeiras, conhecem e cultivam plantas medicinais e outros remédios caseiros, como banhas e óleos para fricção, garrafadas, banhos, defumações para tirar maus espíritos, mau olhado, quebrantos, flechadas de bichos, sabem fazer ventosa e emplastos. As mulheres são aquelas que aconselham, que matriculam as crianças nas escolas e chamam para si a responsabilidade de educar e manter a sua família (ACOQUIGSAL, 2018, p. 23).

A CIDH, em vista ao Brasil no ano de 2018, ao emitir seu relatório preliminar destacou que “a taxa de homicídios de mulheres afrodescendentes foi, nesse período, 71% maior que a de mulheres não afrodescendentes” (OEA, 2018, p. 8). Ao listarem as diversas identidades da mulher Quilombola, propõem-se subverter a lógica patrimonial e machista que inferioriza a fala da Mulher Negra e Quilombola. Trata-se de um “feminismo que tem a ver com direitos, é sobre mulheres adquirirem direitos iguais” (HOOKS, 2018, p. 12), pois muitas das vezes são afastadas dos processos de decisão.

A alteridade não é tida como uma fantasia colonial, que nasce pelo Ocidente sobre a periferia “que tende a gostar de seus nativos apenas como puros” (HALL, 2006, p. 80). Reconhece que, “embora todas as comunidades do Território Quilombola Alto Trombetas II tenham um modo de vida semelhante e uma história comum, convivemos com diferenças entre jovens e idosos, homens e mulheres [...]” (ACQRT, 2018, p. 19). O ato da consulta das várias identidades, colocando que as representatividades ocorrem pelo fato das posições sociais ocupadas no caso das mulheres Quilombolas a “solidariedade política entre mulheres expressa na sororidade” (HOOKS, 2018, p. 30) uma forma de resistência ao patriarcado.

A sororidade feminista está fundamentada no comprometimento compartilhado de lutar contra a injustiça patriarcal, não importa a forma que a injustiça toma. Solidariedade política entre mulheres sempre enfraquece o sexismo e prepara o caminho para derrubar o patriarcado. É importante destacar que a sororidade jamais teria sido possível para além dos limites de raça e classe se mulheres individuais não estivessem dispostas a abrir mão de seu poder de dominação e exploração de grupos subordinados de mulheres. Enquanto mulheres usarem poder de classe e de raça para dominar outras mulheres, a sororidade feminista não poderá existir por completo (HOOKS, 2018, p. 30).

A dupla consciência significa uma consequência da colonialidade do poder indicando uma “manifestação de subjetividades forjadas na diferença colonial” (MIGNOLO, 2005, p. 40). Os Protocolos precisam ser interpretados a partir desta dualidade, pois preocupam-se com o “bem-estar, cultura, identidade e com as gerações futuras, pois um povo sem cultura e história não tem identidade” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 19), e do outro lado existem como consequência da colonialidade do poder.

O processo de “organização coletiva é muito importante para que as diferenças sejam o alimento que nos une e fortalece, e não pontos fracos a serem explorados por aqueles que têm interesses em nossas terras e em nossos recursos” (ACRQAT, 2018, p. 19). Trata-se de uma manifestação da subjetividade no nosso caso das comunidades Quilombolas, que foram forjadas historicamente, socialmente, juridicamente e economicamente nas diferenças coloniais (MIGNOLO, 2005).

O direito às diferenças e às identidades é fundamental, já que estas são “construídas dentro e não fora do discurso que nós precisamos compreendê-las como produzidas em locais históricos e institucionais específicos, por estratégias e iniciativas específicas” (HALL, 2014, p. 109). Wolkmer (2001, p. 233) entende que o direito para ser válido necessita adequar-se aos modelos culturais e tradicionais dos grupos sociais. Questiona-se a motivação do Estado através de seus órgãos encontrarem dificuldades em compreender e reconhecer a autorregulamentação da CCPLI por meio dos Protocolos Comunitários-Autônomos.

Para as comunidades o processo de consulta tem o papel de “fortalecer sua autonomia e participação na utilização, administração e conservação de recursos existentes nas suas terras” (ACRQAT, 2018, p. 23). O aspecto do valor da alteridade, da solidariedade e da emancipação revelam “o *locus* de coexistência para uma compreensão crescente de elementos multiculturais criativos” (WOLKMER, 2013b, p. 41). O pluralismo contempla os valores coletivos materializados na dimensão cultural e étnica de cada grupo, de cada comunidade, de cada povo. Os Protocolos expressam a ética da ecologia profunda em detrimento ao antropocentrismo, em especial na versão do “economicentrismo”.

[...] o primeiro pressuposto da ecologia profunda é fazer da natureza um sujeito de direito, superando-se a concepção de que a natureza é mero objeto de direitos, a fim de reconhecer-lhe uma dignidade própria e a fazer valer os direitos fundamentais a opor aos seres humanos. Ressalta-se, ainda, que apesar das limitações da ecologia profunda, inegável é a sua importância para o aperfeiçoamento ético e filosófico da proteção jurídica do ambiente, bem como para um melhor entendimento da complexidade do sistema ecológico (MORATO LEITE, 2015, p. 167).

Trata-se de uma alteridade que compõe o “ser negro” (FANON, 2008), sua identidade Quilombola decorrendo do fato “de um dia para o outro, os pretos tiveram de se situar diante de dois sistemas de referência” (FANON, 2008, p. 104). Wolkmer nos coloca a categoria da exterioridade como capaz de “englobar o espaço humano do outro, da alteridade enquanto uma nova subjetividade presente em cada pessoa enquanto individualidade e em cada grupo como coletividade” (2001, p. 270).

Também ao passarmos por igarapés nos benzemos e rezamos “*Oh minha mãe e minha avó, de licença de passar ou tomar banho por aqui, não me faça mal nenhum porque não vou mexer nada daqui e sou muito feio*” e ainda, ao passar pelos caminhos para espantar os bichos ferozes rezamos “*São Bento, água benta, Jesus Cristo do Altar, tirei as cabeças de bichos ferozes que nós com Deus queremos passar*” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 10).

O maior desafio está em romper com as práticas modernas/ocidentais, pois para os sujeitos Quilombolas “sempre que houver qualquer intervenção pública ou privada em nosso território que possa impactar nosso modo de viver em comunidade” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 28) precisamos ser consultados. Aqui os valores emergentes apresentam-se como princípios fundantes dos Protocolos, acredita-se nesse fato por serem provenientes de “práticas sociais emancipatórias e das lutas reivindicatórias por necessidades em direitos” (WOLKMER, 2001, 272). O processo deve ocorrer se “[...] respeitando a organização social, cultural e religiosa: os festejos, os resguardos, os períodos da plantação e da colheita, da safra dos frutos, e demais situações ou eventos de modo geral em que a comunidade esteja envolvida naquele período” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 28).

O sistema, a metafísica ou atualmente por nós denominado “cosmologia” ou culturas das comunidades Quilombolas foram reduzidas a “costumes”, e suas referências abolidas por não se encaixarem nos processos civilizatórios ocidentais (FANON, 2008, p. 104), que fora e continuam sendo impostos, hoje com a assinatura (AGAMBEN, 2019, p. 93) de desenvolvimento. Quanto a esta assinatura imposta, não permitindo significados diversos sobre o desenvolvimento, não aqueles ditados pelo sistema-mundo-colonial, levanta-se o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia das comunidades quilombolas e apanhadoras de flores sempre vivas – Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas:

NOSSA HISTÓRIA. Nossos ancestrais nos passaram os conhecimentos sobre a panha de flores sempre-vivas. Também herdamos deles o respeito aos mais velhos, a honestidade, a hospitalidade, a união comunitária familiar, os dialetos, as músicas, o auxílio na hora da necessidade, além de crenças e benzeções. Também aprendemos como fazer roça de toco, remédios com plantas medicinais, o modo de construir as casas, a Folia de Reis, a cozinhar e fazer batizado de boneca e pastorinhas. Cuidamos dos nascedouros de água, vargens, ribeirões e plantas nativas. Também aprendemos a dividir o pouco que temos e ajudar nossos vizinhos e parentes na hora da doença (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 9).

Negar esse sentido está na própria essência da antologia colonial, descrito por Fanon que deixa de lado a existência do “ser negro” (2008, p. 104), corpo existencial que “transforma-se em texto no discurso que enuncia e anuncia” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 124). Para Agamben, a ontologia passa a constituir “não um saber determinado, mas a arqueologia de todo o saber” (2019, p. 94), firmando-se como um processo de investigação das assinaturas, onde o negro não tem “mais um ser negro”, passando a “ser diante do branco” (FANON, 2008, p. 104).

O corpo, portanto, na perspectiva apontada por Frantz Fanon, há de ser entendido como instrumento portador de estruturas significantes e de estrutura de significados, e seu gesto-signo deverá ser lido de acordo com o âmbito social, no qual se instaura, dito de outra forma, muito da estrutura de significantes e da estrutura de significados do corpo negro foi atribuído pelo branco (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 124).

Os Protocolos almejam romper com a interpretação das assinaturas do povo Quilombola alicerçada na “experiência do ser branco”, se consolidando na “*práxis*” contra hegemônica como instrumento de compreensão de seus “significados e signos”. Neste sentido, passa a ser um elemento essencial da ética da alteridade na perspectiva da cidadania racial e da efetivação da livre determinação. O “corpo” (FANON, 2008) que é estigmatizado pelo racismo, torna-se assim “instrumento de afirmação de identidades, no embate com os opressores num processo de tomada de consciência” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 124). Quilombos e Protocolos enquanto novos sujeitos sociais se legitimam a partir da criação, produção e definição de princípios éticos em uma sociedade étnica compartilhada.

No mundo do branco e do sistema jurídico estatal “o homem de cor encontra dificuldades na elaboração de seu esquema corporal. O conhecimento do corpo é unicamente uma atividade de negação. É um conhecimento em terceira pessoa. Em torno do corpo reina uma atmosfera densa de incertezas” (FANON, 2008, p. 104). O binômio “totalidade” e “exterioridade”, onde a “totalidade” é o que pretendemos destruir e a “exterioridade” o que se pretende construir (WOLKMER, 2011, p. 271), manifesta-se nas práticas racistas de totalidade, onde o Racismo

[...] é um discurso ideológico com base na exclusão de certos grupos por causa da constituição biológica ou cultural desses grupos. Uma das grandes especificidades do racismo consiste em uma insistência constante em afirmar que uma diferença significa uma avaliação negativa do “outro”. Trata-se, de uma recusa enfática de qualquer tendência de ver o “outro” como “um igual”. O racismo faz uso de estereótipos que atribuem superioridade a um grupo e, por consequência, inferioridade ao “outro” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 50).

Para que o corpo Quilombola na qualidade de sujeito emergente, concebido por meio dos Protocolos seja reconhecido, precisa demonstrar sua existência, à vista disso “preocupamos com nosso bem-estar, cultura, identidade e com as gerações futuras, pois um povo sem cultura e história não tem identidade. Queremos continuar vivendo onde estamos e não nas grandes periferias” (FOQS, 2016, n.p). As Comunidades Quilombolas se viram obrigadas a elaborar seus Protocolos ocupando posição de, enquanto instrumento jurídico, garantidor dos seus direitos fundamentais e de libertação.

E foi a partir daí que começamos a ver nossa dignidade, nossos costumes e tradições sendo consideravelmente afetados, desrespeitados, quase que totalmente destruídos. Tornamo-nos vítimas de um sistema nefasto que desde então só nos trouxe grandes prejuízos e tristezas. E daí pra frente não tivemos mais sossego. Todo o tempo nós travamos lutas para que nos respeitem e deixem-nos em paz neste chão que tanto amamos e queremos continuar cuidando da mesma forma que nossos antepassados cuidaram. Mas não tem sido fácil (ACOQUIGSAL, 2018, p. 15).

Os Protocolos propõem “normas e valores para a ação humana que levem à emancipação dos sujeitos históricos e dos grupos sociais” (WOLKMER, 2011, p. 264), sendo instrumento de concretização de concepções éticas, produzidas em contextos culturais diversos à cultura européia de valor hegemônico. Apresenta-se como um valor ético libertário que fora concebido em uma cultura periférica (WOLKMER, 2011, p. 263), qual seja, a cultura Quilombola. Neste sentido, a Boaventura discorre sobre a ecologia da transescala que se “constitui a possibilidade de articular em nossos projetos as escalas locais, nacionais e globais” (2007, p. 36). Nas escalas globais, a nível da América Latina, temos o entendimento da Corte Constitucional da Colômbia:

A relação da comunidade com um determinado território é indicativa de sua identidade étnica, mas não é um fator determinante para confirmar ou excluir sua condição de titular de direitos étnicos. Embora as minorias étnicas tendam a manter uma relação ancestral com seus territórios que, em geral, afeta sua sobrevivência, o fato de a população afro-colombiana ser uma das mais afetadas pelo fenômeno do deslocamento forçado e pelas carências institucionais na proteção de Seu direito à propriedade coletiva impede que se associem a identidade étnica e os direitos dela derivados para manter um vínculo com seus territórios (COLÔMBIA, 2014, p. 2, tradução nossa).

Pretende-se com uma ética concreta da alteridade⁵⁰ romper com os formalismos técnicos, sendo o “Quilombismo” (NASCIMENTO, 2002) um modo de ser guiando a ancestralidade residente nos Protocolos “fundamentalmente anti-racista, anticapitalista, antilatifundiária, antiimperialista e antineocolonialista” (NASCIMENTO, 2002, p. 371). Almeja-se comprovar que os Direitos Humanos dentro da perspectiva do sistema mundo/moderno colonial possui “como limite ontológico a impossibilidade de reconhecer a plena humanidade dos sujeitos que se encontram abissalmente excluídos” (SANTOS; MARTINS, 2019, p. 22). O que se demonstra é que

Durante o processo de consulta, devem ser considerados por nós o conhecimento e a autoridade das diversas lideranças comunitárias e dos senhores e das senhoras mais velhas, que são os que sabem contar as histórias e conhecem os lugares sagrados, bem como nossa trajetória de vida. São as lideranças das associações comunitárias que se articulam e passam informações para todas as comunidades. São elas que reúnem todas as comunidades quilombolas para discutir o que vamos fazer (ATEQUILA, 2019, p. 18).

O processo histórico de reconhecimento que desagua nos Protocolos, passa pela compreensão dos Quilombos como “sujeitos”, como “seres humanos” e não como objeto, qual seja “simplesmente ser um homem entre outros homens” (FANON, 2008, p. 106), com o reconhecimento de suas identidades e culturas. Como sujeitos edificam a ética da alteridade por intermédio de valores emergentes, tais como: emancipação, autonomia, solidariedade, justiça e destruição de quaisquer formas de dominação (WOLKMER, 2001, p. 268). Durante o procedimento de CCPLI “não aceitaremos, pessoas ARMADAS nas reuniões, qualquer força de segurança pública ou privada” (BAMBAÊ, 2018, p. 8).

Para que a consulta seja realmente livre, não aceitaremos membros da Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Exército, Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência, Agência Espacial Brasileira, Centro de

⁵⁰ Segundo Wolkmer, podemos entender a “Ética da alteridade” como sendo aquela que contempla “princípios racionais universalizantes comuns a toda a humanidade, prioriza as práticas culturais de uma dada historicidade particular, material e não-formal. A ética da alteridade é uma ética antropológica da solidariedade que parte das necessidades dos segmentos humanos marginalizados e se propõe gerar uma prática pedagógica libertadora, capaz de emancipar os sujeitos históricos oprimidos, injustiçados, expropriados e excluídos” (WOLKMER, 2011, p. 269).

Lançamento de Alcântara, ou qualquer outra força de segurança pública ou privada, armados, em nossas reuniões (ATEQUILA, 2019, p. 27).

A ausência de pressões externas, do uso da força ou de ameaças que possam viciar a vontade dos indivíduos são exigências impostas para que o racismo e a violência enquanto estruturas históricas de longa duração não impeçam à ocorrência da “dialética entre permanência e mudança” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 54). A ética da alteridade “parte das necessidades dos segmentos humanos marginalizados” (WOLKMER, 2001, p. 269) para alcançar uma prática libertadora capaz de emancipar os sujeitos históricos oprimidos. Quanto à liberdade, que é dita pelo corpo negro pela sua “memória da diferença social” (AMADOR DE DEUS, 2019, p. 53), entendeu a Corte Suprema da Colômbia na Sentencia SU-039/1997:

Que seja dada oportunidade para que, de forma livre e sem interferências externas, possa, por convocação de seus membros ou representantes, avaliar conscientemente as vantagens e desvantagens do projeto sobre a comunidade e seus membros, ser ouvido em relação às preocupações e reivindicações que apresentam, no que respeita à defesa dos seus interesses e, pronunciar-se sobre a viabilidade dos mesmos. Com o exposto, busca-se que a comunidade tenha uma participação ativa e efetiva nas tomadas de decisão que a autoridade deve adotar, as quais, na medida do possível, devem ser pactuadas ou pactuadas (COLMBIA, 1997, p. 22, tradução nossa).

Neste sentido, fundamenta-se em uma prática concreta e “na situação histórica das estruturas sócio-econômicas até hoje espoliadas, dependentes, marginalizadas e colonializadas” (WOLKMER, 2001, p. 268). Por outro lado, as categorias teóricas presentes nos Protocolos são fonte de suas próprias culturas, filosofias e realidades sociais. Fanon (2008, p. 106) deixa claro que este reconhecimento, possibilitaria que pudesse contribuir para ajudar a edificar o mundo em conjunto, isso significa contribuir, opinar, modificar, alterar, planejar os processos de construção deste mundo. Por esse motivo, entendem que devem ser consultadas

Todas as Organizações, Movimentos, Fóruns, Associações, Sindicatos, Conselhos, Comissões, Grupos, Congregação, Quilombolas, tais como: Coordenação das Associações dos Quilombolas de Jambuaçu – BAMBAÊ: Organização que representa as associações das 15 comunidades e as das extraterritorialidade do quilombo de jambuaçu: Associação Quilombola Oxossi da Ribeira, Associação Quilombola Oxalá do Jacundaí, Associação Quilombola Agricultores de São Manoel, Associação Remanescente de Quilombo Conceição do Mirindeua, Associação Remanescente de Quilombo Santa Maria do Mirindeua, Associação Remanescente de Quilombo Santo Cristo Ipitanga do Mirindeua, Associação Remanescente de Quilombo Olourum Santa Luzia do Traquateua, Associação Remanescente de Quilombo Santa Maria do Traquateua, Associação Remanescente de Quilombo Gongo São Sebastião Vila Traquateua, Associação Remanescente de Quilombo Filhos de Zumbi Bom Jesus do Centro Ouro, Nossa Senhora das Graças, São Bernardino, Associação Remanescente de Quilombo Santa Ana Axé do Baixo, Associação Remanescente de Quilombo Iorubá de Santa Luzia do Prazer-Vila Poacê. Bezendeiras; Parteiras e Puxadeiras; Grupo de Dança Dandaras; Grupo de Dança Carimbó “Poacê”; Boi Bumbá; Escoteiros Mirindeua; Grupo ou Comissões que Discutem Culturas; Times Esportivos; Associação das Mulheres de Jambuaçu – As Tucandeiras; Todas as Orientações Religiosas; Conselhos Escolares; Compequim; Estudantes Quilombolas;

Grupo das Charcudas; Grupo das Paneleiras; Rosas 13 de Maio; Centenárias Malafaia; Lavradores; Extrativistas das Suas Respectivas Comunidades Quilombolas; Ribeirinhos Quilombolas; Assalariados Rurais; Servidores Públicos; ACS'S - Agentes Comunitários de Saúde Quilombolas; Grupos de jovens, Idosos e de crianças; Casa Familiar Rural Padre Sérgio Tonetto (CFR); Professores Quilombolas; Profissionais Técnico Administrativo e Apoio Quilombolas; Estudantes Universitários Quilombolas; Grupo de Estudos das Relações Sócio Ambientais e Povos Tradicionais - GERSAPT/PRONERA -UFPA; SANKOFA; Movimento LGBT'S; Pessoas com deficiências - PCD'S e Pesquisadores Quilombolas. Estes e os parentes quilombolas que constituem a Territorialidade Quilombola de Jambuaçu, devem se ouvidos e consultados "TODOS DE UMA SÓ VEZ" (BAMBAÊ, 2018, p. 6).

O processo administrativo especial de consulta e consentimento refuta as categorias totalizantes e universalistas "caracterizada por um idealismo individualista" (WOLKMER, 2001, p. 270). Busca-se através desse processo "a ética absoluta do agir dessa relação transcendental com a construção do reino em processos históricos de libertação dos pobres concretos, materiais, que possuem fome" (DUSSEL, 2016a, p. 273, tradução nossa). Como exemplo, temos a dimensão do tempo, onde "o tempo de assimilação do conteúdo pelos quilombolas tem relação íntima com seus saberes da natureza, não é o mesmo tempo que levam os técnicos, o governo ou as empresas" (ACRQAT, 2018, p. 24).

e) normas procedimentais enquanto conjunto normativo que decorre de experiências concretas de um determinado grupo social;

O jurista enquanto operador do direito lança mão de uma racionalidade capaz de alcançar as engrenagens que define o pensamento jurídico, partindo de uma técnica determinada (MASCARO, 2018, p. 26). Dentro dessa perspectiva, a racionalidade nas palavras de Wolkmer operam "como dinâmica de intelectualização representa o domínio da razão técnica disciplinada e do progresso instrumental que se impôs ao mundo imprevisível, mítico e mágico das sociedades primitivas" (2001, p. 274). Por essa hermenêutica as normas procedimentais presentes nos Protocolos não possuiriam juridicidade, porque sem objetividade, mas o que seria o Protocolo?

O Protocolo de consulta e consentimento é um conjunto de regras para orientar processos coletivos de tomada de decisão que sejam reconhecidos pelos agentes internos do território: moradores em geral, jovens, idosos, homens, mulheres e líderes. Seu objetivo é garantir às comunidades do Alto Trombetas II condições efetivas de serem ouvidas e respeitadas em qualquer decisão que atinja direta ou indiretamente seu território, seu direito e seu modo de vida. Este instrumento pretende guiar o diálogo de qualquer agente externo com as comunidades, de maneira igualitária, respeitosa e consciente dos direitos e deveres de cada parte. Além disso, o protocolo é fundamental para que os processos de consulta alcancem a linguagem, a compreensão, a forma de decidir e o desejo das comunidades quilombolas sem perturbar seu modo de viver (ACRQAT, 2018, p. 17).

A racionalidade do sistema mundo/moderno colonial pauta-se em um direito capaz de suprimir a dimensão social do universo por meio de uma supressão da história. Entretanto, os Protocolos passam a ler a legislação através da sua história refutando qualquer forma de linguagem funcional, por ser ela totalmente anti-histórica (MARCUSE, 1973, p. 103). O Protocolo se baseia na “Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, que nos assegura o direito de sermos consultados previamente à instalação desses projetos. Neles estamos dizendo como devemos ser consultados” (AMPQUA, 2017, p. 2).

Dizer como devem ser consultados, como o Estado deve se relacionar com os Quilombos, é algo que afrontaria o discurso do universal enquanto uma “afirmação desenfreada de uma singularidade admitida como absoluta” (FANON, 1968, p. 30). De outro modo, esperam os Quilombos, que sua “forma de decidir seja respeitada por todos que desejam nos propor algo” (ACRQAT, 2018, p. 21). Nascimento entende que o Quilombismo deve lutar contra a “existência de um aparato burocrático estatal que perturbe ou interfira na mobilidade das classes trabalhadoras e marginalizadas com os dirigentes. Na relação dialética dos membros da sociedade com as suas instituições repousa o sentido progressista e dinâmico” (2002, p. 371).

A Convenção 169 surge a partir da luta de povos indígenas, quilombolas e agroextrativistas familiares, em aliança com organizações de trabalhadores, contra a exploração em trabalho degradante, forçado e sem o mínimo de respeito a nossa cultura e identidade. Ela visa assegurar a preservação e sobrevivência dos nossos modos de vida, o direito de conservarmos as nossas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, assim como a nossa efetiva participação no planejamento e execução de projetos que nos digam respeito (AQUIBAC, 2019, p. 4).

O processo administrativo será prévio, livre e informado quando “ocorrer antes de ser pensado quaisquer empreendimentos ou atividades que possam alterar, modificar ou perturbar o nosso modo de vida e bem-estar, assim como possam violar e/ou desrespeitar nossos direitos constitucionais e os reconhecidos pela Convenção 169 da OIT” (BAMBÂE, 2018, p. 7). Os Quilombos por sua história de ameaças sabem que o modo de produção extrativista os nega sua humanidade, pois admitem viver sob condição de subalternidade imposta, onde as interpretações do direito são guiadas “pelos princípios da neutralidade e da objetividade” (MOREIRA, A., 2019, p. 133).

[...] como os mecanismos utilizados para classificar as comunidades locais fazem parte da viabilização de uma estratégia de relacionamento das empresas com a sociedade. É a partir das formulações destas que se definem quais serão aqueles classificados como *afetados*. Nessa direção, mais importante do que observar quais são os *impactos* sofridos por determinadas populações – o que normalmente é objeto dos estudos técnicos do licenciamento – é perceber o que está em jogo na forma como determinados grupos são selecionados como objeto de estudo e, posteriormente, público-alvo das medidas de compensação que requerem destinação de recursos e investimentos (BRONZ, 2016, p. 48).

Os Quilombolas exigem ser consultados por intermédio de seus Protocolos abandonando qualquer noção de participação política construída com base em perspectivas coloniais. Fanon entende que a organização política nas colônias deve se vincular à realidade, ao tempo, às situações vividas pelo grupo social (1968, p. 90), pois “a Convenção 169 rompe legalmente com um passado em que se consideravam os povos e comunidades tradicionais como populações incapazes e que, portanto, deveriam ser tuteladas pelo Estado” (AQUIBAC, 2019, p. 4-5). Embora negada a presença ativa do povo negro simbolizado em sua “persona” (AMADOR DE DEUS, 2019), Quilombola é uma realidade universal na formação dos seres humanos (NASCIMENTO, 2002, p. 374).

O presente documento tem por princípio norteador o direito sagrado da autodeterminação do nosso povo, autogestão e autogovernança sobre nossas terras e territórios, pois entendemos que somente com a plena autonomia sobre o que é nosso é possível assegurar o bem-estar, a cultura e as identidades do nosso povo e, sobretudo, de gerações futuras (ATEQUILA, 2019, p. 8-9).

Definimos a “desterritorialização” como sendo “o processo de incorporação de novas terras aos empreendimentos econômicos vinculados aos agronegócios e aos megaempreendimentos minerários, com a expulsão de grupos étnicos minoritários” (LEITE, M., 2018, p. 2119). O Quilombo Gibrié de São Lourenço vivencia essa realidade por conta de “empreendimentos do Governo, empresas privadas, cidadãos com interesses pessoais, que chegam até nós pressionando, ameaçando, desrespeitando nossos direitos de quilombolas, os quais são de nossos conhecimentos” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 16-17).

Assim, para qualquer ação nos territórios é o povo que deve ser consultado por primeiro. A consulta deve ser prévia, antes da intervenção no território; livre, ou seja, sem intimidação, intromissão ou pressão; e informada, com o máximo de informações e esclarecimentos sobre a ação que vai impactar as comunidades (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 3).

Ensina Acosta que o Bem Viver é produto das práticas, das sabedorias, experiências e conhecimentos dos povos originários da América Latina sendo o núcleo da filosofia indígena ou nativa. Vincula-se a tudo o que está no território e com o povo originário que nele habita, manifestando-se anteriormente ao Estado moderno, incluindo também as contribuições de vida comunitária dos grupos étnicos resistentes aos sistemas coloniais hegemônicos (2016, p. 76-77). O deslocamento de seus territórios é uma violação à vida dos Quilombolas “de igual modo, a C169 veda qualquer possibilidade de remoções de comunidades, salvo, com o consentimento prévio, livre e informado destas (arts. 16 e 17)” (ATEQUILA, 2019, p. 11).

AMEAÇAS E CONFLITOS: Toda e qualquer intervenção que afete direta e indiretamente os territórios quilombolas deve passar pelo processo de consulta, para que nós decidamos como se darão ou não essas intervenções. Alguns órgãos ambientais e empreendimentos parecem acreditar que não sabemos como viver nas nossas terras e preservar o meio ambiente, construindo nossas próprias formas de desenvolvimento (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 11).

Esse processo consiste na perda do controle do território por parte dos grupos etnicamente diferenciados. Esses grupos têm no seu território o *focus* de reprodução física e cultural através da sua apropriação material e simbólica. Com a perda do território temos a institucionalização de outras formas de apropriação, verificando que a “desterritorialização é indissociável do processo de reterritorialização” (LEITE, M., 2018, p. 2120). Com a consulta esperam os Quilombolas “que sejamos reconhecidos e respeitados em nossos direitos tanto no cunho cultural, educacional e social, e aceitem nossas decisões, pois não abrimos mão de nosso território” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 28).

A representação do sujeito presente no discurso liberal está baseada em uma divisão essencial entre o espaço público e o privado, vem como uma dissociação entre o Direito e a cultura. A representação do ser humano no espaço público decorre de sua compreensão como um ente racional, como um sujeito que possui uma existência unitária. Ela encontra fundamentação da sua identidade abstrata como sujeito de direito, como uma pessoa que existe socialmente a partir de direitos individuais (MOREIRA, A., 2019, p. 154).

A territorialidade étnica é substituída pelos processos de desterritorialização impedindo a continuidade do modo de vida Quilombola e o uso comum do território⁵¹, “queremos continuar morando em nosso território em paz, mantendo nossos costumes e tradições, com a garantia de termos nossos direitos reconhecidos e respeitados por todos/as, sempre” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 18). A resistência Quilombola pelos Protocolos “tornam-se fontes de legitimação de uma nova forma de efetivar a Justiça e uma nova maneira de constituir direito, agentes capazes de desafiar a lógica da racionalidade instrumental e romper com a colonização sistêmica da vida cotidiana” (WOLKMER, 2007, p. 103).

A CCPLI busca a construção de um acordo entre as partes envolvidas, contudo, em não havendo consenso, ou seja, não havendo acordo, exige-se que os governos brasileiros respeitem a nossa posição, em observância à legislação nacional e internacional de proteção e defesa aos nossos direitos territoriais, culturais, econômicos, sociais e políticos (ATEQUILA, 2019, p. 34).

⁵¹ Portanto, “percebe-se, então, que o processo de desterritorialização é indissociável do processo de reterritorialização, cuja totalidade pode ser entendida como um processo de des-re-territorialização, no qual, ao mesmo tempo em que uma forma de uso e significação do território é excluída, uma outra forma hegemônica de uso e significação se estabelece, passando a regular o uso de um dado território” (LEITE, M., 2018, p. 2120).

Por influência do pós-modernismo e do pós-colonialismo outras formas de poder são desenvolvidas, pelas quais elites e grupos em condição de subalternidade passam a estar no foco. Para os Quilombos “nada que não esteja referido neste protocolo ou que não seja consensualmente decidido por nós em assembleias organizadas pela nossa associação” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 18), será aceito pela comunidade. Conclui-se que as análises sociológicas não se reduzem somente a economia política, passando a incluir as condições de subalternidade relacionadas à cultura, à religião, ao gênero, à idade, raça, dentre outras (LASCHEFSKI, 2011, p. 24).

Quanto as datas: deverão ser planejadas e consentidas pela nossa “**Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu**” respeitando as dinâmicas sociais, culturais, religiosas e de trabalho das nossas comunidades. Quanto aos registros das informações: Deverão ser organizadas, planejadas e realizadas pela “Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu” (BAMBÂE, 2018, p. 8).

No momento em que deixa de exercer sua territorialização, adequando-se ao modelo hegemônico imposto, seja por uma mitigação, por uma compensação ou ainda pela perda de seu território no processo de desterritorialização, a comunidade vivência o fenômeno da reterritorialização hegemônica. Ocorre que uma forma não hegemônica de apropriação do território, dá espaço em uma posição de subalternidade a concepção, uso, significado hegemônico que passa a regular o uso daquele território (LEITE, M., 2018, p. 2120).

Laschefski (2011, p. 25) explica o conceito de hegemonia, com base na obra de Antônio Gramsci no qual insere a perspectiva de que o sistema de poder dominante, não estaria vinculado somente à estrutura do Estado ou das elites que o sustentem, “mas considerou ainda as práticas de construção e manutenção do poder que englobam o discurso social, político e cultural com a finalidade de subordinação de todo o social”, estamos diante do que denomina-se de aparelho ou estrutura da hegemonia. Dessa maneira, “todos os moradores do território são responsáveis pela consulta, pois contamos com sua participação nas decisões sobre a vida coletiva” (ACRQAT, 2018, p. 29).

Derrida acreditava que a estrutura é sempre estrutura de expropriação ligando-se as representações em diversas instâncias entre si, onde o que não pode ser representado pela estrutura é dissimulado ou dissolvido (1995, p. 134). Vivenciando essa realidade e produzindo espaços de desconstrução dos paradigmas estabelecem os Protocolos como norma comunitária de observância imperativa consagrando como protagonista de sua identidade coletiva os “Direitos da Natureza, orientados a proteger os ciclos vitais e os diversos processos evolutivos, não apenas as espécies ameaçadas e as reservas naturais” (ACOSTA, 2016, p. 132). Nessa perspectiva, durante o processo administrativo especial:

Se a qualquer tempo a comunidade verificar que o governo não está cumprindo o que havia se comprometido - seja durante o processo de consulta, ou mesmo depois, da decisão final da comunidade - suspende-se os efeitos da decisão, até que as demandas da comunidade sejam contempladas (AQUIBAC, 2019, p. 10).

Verifica-se a situação de subalternidade quando uma pessoa ou grupo não possui acesso às estruturas hegemônicas de poder caracterizando o estado de exclusão, não significando a ausência completa de gerência ou influência (LASCHEFSKI, 2011, p. 25), situação que ocorre nos processos de licenciamento ambiental. A situação de subalternidade é percebida pelos Quilombos, determinando que as “comunidades são distantes umas das outras, e a comunicação entre elas é difícil: não há internet, nem sinal de telefone na maior parte das áreas; então, precisamos de tempo para informar pessoalmente a todos sobre os assuntos que lhes dizem respeito” (ACRQAT, 2018, p. 33). Marcuse estabelece uma definição de conceito:

O termo “conceito” é usado como designação da representação mental de algo que é entendido, compreendido, conhecido como o resultado de um processo de reflexão. Esse algo pode ser um objeto da prática diária, ou uma situação, uma sociedade, um conto. Em qualquer dos casos, se tais coisas são compreendidas, tornam-se objetos de pensamento e, como tal, seu conteúdo e significado são idênticos aos objetos reais da experiência imediata e, não obstante diferentes deles. “Idênticos” no quanto o conceito denota a mesma coisa; “diferentes” no quanto o conceito seja o resultado de uma reflexão que tenha entendido a coisa no contexto (e à luz) de outras coisas que não apareceram na experiência e que “explicam” a coisa (mediação) (MARCUSE, 1973, p. 109).

Exercendo seu direito à consulta e consentimento almejam as comunidades romper com o padrão jurídico e ideológico de subalternidade a elas impostas pelos conceitos de universalidade da lei e pela racionalidade universalizante. A desconstrução e a ressignificação dos conceitos, em especial como os discursos sobre esses conceitos são difundidos, irá determinar a continuidade da vida Quilombola dentro de seu modo de “ser” em seu processo identitário. Qualquer forma de participação e diálogo com a comunidade por parte do aparelho Estatal deve respeitar o “ser Quilombola”, sendo proibido pela comunidade enquanto norma de vedação reuniões que não estejam em conformidade com seu modo de vida.

Eles não podem ser realizados em datas que atrapalhem o calendário das famílias quilombolas em atividades como plantação de roça e colheita, coleta de castanha, extração de copaíba, festividades comunitárias, eventos culturais religiosos e escolares, entre outros (ACRQAT, 2019, p. 28).

O processo administrativo de consulta não será idêntico, mesmo referindo-se a um mesmo empreendimento e um mesmo Quilombo. A racionalidade tecnológica uma das derivações da racionalidade universalizante irá se personificar “num aparato produtivo usado irracionalmente para criar uma automatização, conformismo e alienação” (WOLKMER, 2001,

p. 276), tentando afastar os protocolos e sua identidade. Por este motivo, esclarecem os Quilombolas em seus Protocolos que,

[...] também sabemos que participar dos eventos da consulta é importante, mas cada evento é pelo menos um dia de trabalho que se perde nas roças, nos lagos e nas florestas. E é esse trabalho que garante comida na mesa de nossas famílias. Então, lembramos: não fomos nós que pedimos para os projetos virem, vamos participar das discussões, mas em um ritmo que não nos prejudique (ACRQAT, 2019, p. 38).

Percebe-se que a racionalidade presente nos Protocolos expressa a necessidade que “os resultados econômicos devem estar subordinados às leis de funcionamento dos sistemas naturais, sem perder de vista o respeito à dignidade humana e procurando assegurar a qualidade de vida às pessoas” (ACOSTA, 2016, p. 120). Esperam com a consulta “ser ouvidos e que nossas decisões sejam respeitadas, também esperamos que seja dispensado igual respeito à nós quilombolas e à natureza, pois entendemos que a natureza também tem direitos e nos comprometemos em zelar por eles. Também esperamos a responsabilização de Governos e empresas, caso não cumpram o nosso protocolo” (ARQNA; ARQPASSAGEM; ARQ/PEAFÚ, 2019, p. 10).

As normas jurídicas não podem “regular todas as situações sociais por causa de determinações múltiplas dos fatos sociais. Operadores do direito são sujeitos ideológicos e eles decidem a partir de suas convicções pessoais” (MOREIRA, A., 2019, p. 130-131). Em síntese lógica, “os governos não poderão nos consultar apenas quando já tiverem tomado uma decisão e a consulta deve ser feita na fase do desenho e planejamento do projeto/empreendimento” (ATEQUILA, 2019, p. 25). Lembra Mignolo que não se pode tomar o poder “porque o poder não está no Estado, mas nas pessoas politicamente organizadas” (2008, 313). Os Protocolos pretendem que

Entendemos que é importante que as comunidades construam coletivamente as próprias regras e acordos sobre as consultas. Nossas decisões devem ser respeitadas antes de qualquer projeto, empreendimento, proposta legislativa, pesquisa acadêmica e/ou intervenções nos nossos territórios (COMUNIDADE QUILOMBOLA E APANHADORES DE FLORES, 2019, p. 4).

O Estado funciona por intermédio de uma cosmologia ocidental, entretanto através das lutas dos povos Indígenas, Afro-descendentes e Comunidades etnicamente diferenciadas ao redor do mundo clamaram por “sua própria cosmologia na organização do econômico e do social, da educação e da subjetividade” (MIGNOLO, 2008, p. 315). Os Quilombolas entendem que “nossos ancestrais nos ensinaram a cultura do respeito por tudo e por todos. Se precisarmos passar por dentro do sítio de parentes, apanhar ou colher algum fruto pedimos permissão. Porque se a gente não respeitar, seremos flechados pelos encantados e temos que chamar os

curandeiros/as para curar a doença que chamamos batida de bicho, pois os médicos não sabem detectar essas doenças” (ACOQUIGSAL, 2018, p. 10-11).

A cristalização dos nossos conceitos, definições ou princípios deve exprimir a vivência de cultura e de *praxis* da coletividade negra. Incorporar nossa integridade de ser total, em nosso tempo histórico, enriquecendo e aumentando nossa capacidade de luta. Precisamos e devemos codificar nossa experiência por nós mesmos, sistematizá-la e tirar desse ato todas as lições teóricas e práticas conforme a perspectiva exclusiva dos interesses da população negra e de sua respectiva visão de futuro. Esta se apresenta como a tarefa da atual geração afro-brasileira: edificar a ciência histórico-humanista do quilombismo (NASCIMENTO, 2002, p. 347-348).

O que se pretende ao desconstruir (DERRIDA, 2005) é reinventar “um caminho afro-brasileiro de vida fundado em sua experiência histórica, na utilização do conhecimento crítico e inventivo de suas instituições golpeadas pelo colonialismo e o racismo” (NASCIMENTO, 2002, p. 346). A produção normativa Quilombola, que se manifesta nos Protocolos, representa esse ideal, esse processo de reinvenção. Mais do que uma prática de um grupo etnicamente diferenciado, ele é uma prática coletiva emancipatória, capaz de simbolizar o rompimento das linhas abissais. Enquanto expressão da Cidadania Racial na sua dimensão Quilombola, é capaz de romper com a subalternidade marcada pela racialização desse povo e de todos aqueles e aquelas que descendem da Diáspora Africana.

Os Protocolos ao estabelecerem as regras para o processo administrativo de CCPLI, desconstroem a ideia de universalidade dos Direitos Humanos, no sentido de que as normas jurídicas em seu conteúdo devem excluir outras normatividades que com ela podem dialogar. A universalidade dos Direitos Humanos passa a ser lida a partir da diversidade, possibilitando a coexistência de normas jurídicas complementares produzidas pelo Estado, que possibilitam que as comunidades Quilombolas tenham suas normas jurídicas reconhecidas e seguidas pelo Estado em diversas situações, quando atos administrativos ou leis vierem a afetar seu modo de vida e de existência, como é o caso dos licenciamentos ambientais de empreendimentos, atividades ou obras.

CAPÍTULO 3 – CONFLITO SOCIOAMBIENTAL, COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A teoria do “Bem Viver” de Alberto Acosta em oposição às teorias do Pós-Extrativismo e do decrescimento nos auxilia a refletir como a consulta prévia pode ser um instrumento de efetivação dos postulados do “Bem Viver”. Os Protocolos devem ser olhados a partir da ótica do colonizado, porém não se esquecendo como o Estado e o capital lidam com esse instrumento. Para esse fim, pretendemos entender como o Estado se comporta e suas relações com as comunidades Quilombolas, fazendo ainda uma correlação sobre o papel da propriedade privada e dos interesses do capital.

O discurso enquanto método de emissão de uma mensagem desenvolve-se a partir de dinâmicas sociais, políticas, culturais e identitárias. As mensagens são emitidas buscando atingir um objetivo, que entendemos aqui estar inserido modelo implementado alicerçado na ideologia do sistema mundo/moderno colonial como já dito por Marcuse (1973), Mignolo (2005), dentre outros autores aqui trabalhados. O licenciamento ambiental tem como objetivo evitar e diagnosticar danos empresariais ao meio ambiente. Entretanto, o debate ambiental se choca com a existência de pessoas inseridas naquele espaço, pessoas que, como já amplamente debatido, foram historicamente invisibilizadas.

O processo de licenciamento ambiental e os modelos de desenvolvimento pensados para a Amazônia não contemplam a realidade dos povos que aqui habitam, esse debate partirá da obra “Justiça socioambiental e Direitos humanos” da professora Eliane Cristina Pinto Moreira (2017), que nos auxiliará a desvendar como estes conflitos ocorrem. Utilizando a categoria de conflitos ambientais, trabalhados por autores como Andréa Zhouri e Klemesn Laschefski buscaremos entender como os processos de licenciamento ambiental que afeta as comunidades Quilombolas ocorrem invisibilizando suas identidades e sua organização social, impedindo o exercício do seu direito à autodeterminação.

Na primeira sessão desse capítulo, estabeleceremos os conceitos de desenvolvimento e como essa categoria se tornou uma ameaça à diversidade socioambiental vivenciada pelas comunidades Quilombolas. Em seguida, partiremos para a análise das narrativas sobre a Consulta e o consentimento Prévio, Livre e Informado dos órgãos públicos que vêm se colocando diante das narrativas das comunidades Quilombolas apresentadas no capítulo anterior, manifestada por meio dos Protocolos Comunitários-Autônomos.

Na terceira sessão, almejamos entender como os órgãos públicos, em especial a Fundação Cultural Palmares (FCP), através de seus agentes se relacionam com o discurso dos

Protocolos Comunitários-Autônomos, como também com o discurso da Convenção n. 169. No processo dialético, como as narrativas em conflito são interpretadas, e como elas são implementadas, qual ou quais ideologias, valores orientam a aplicação da lei.

Na última sessão do capítulo, buscaremos apresentar a recente alteração administrativa no âmbito do governo federal, que passou as atribuições do licenciamento ambiental que afeta territórios Quilombolas para o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA), seus possíveis impactos para as comunidades Quilombolas e alguns dos conflitos já instaurados sobre o tema, bem como as posições dos agentes governamentais sobre o assunto.

Ao analisarmos os discursos do Estado, por meio dos órgãos que tem como escopo atuar no licenciamento ambiental quando houver afetação em territórios Quilombolas utilizamos a obra “Nos bastidores do licenciamento ambiental” de Deborah Bronz, que nos possibilitou compreender as narrativas utilizadas pelos agentes estatais. Pretende-se, portanto, que o presente capítulo, possa esclarecer ou contribuir na elucidação de dúvidas decorrente dos procedimentos adotados pelos órgãos estatais, em especial pela FCP e pelo INCRA no campo do licenciamento ambiental aplicado aos Quilombolas.

3.1 O modelo desenvolvimentista e as ameaças socioambientais para as comunidades Quilombolas

O desenvolvimento constitui-se em um processo natural, sendo na natureza um processo cíclico. Harry Truman se inspirou nesse processo em seu discurso de posse como presidente dos Estados Unidos no ano de 1949, apresentando ao mundo o binômio desenvolvimento e subdesenvolvimento. A partir desse pronunciamento, tal binômio passou a constituir em descrição da situação econômica ou social, portanto o significado de desenvolvimento relaciona-se a um processo linear e ilimitado (LANG, 2016, p. 25).

O conceito hegemônico de desenvolvimento pressupõe a existência de um processo linear, ininterrupto, associado à perspectiva de dominação da natureza, “reduzindo ao acúmulo incessante de mercadorias” (DILGER; PEREIRA FILHO, 2016, p. 18). Esse conceito despreza o fato que na história não existiria apenas uma única definição ou concepção a respeito do desenvolvimento (COLMEGNA, 2005, p. 172). De acordo com Colmegna (2005, p. 172), esse conceito é fruto da construção social e histórica, dinâmico, polissêmico tornando-se um conceito polêmico.

Esse sentido e essa direção têm sido formulados de diversas formas nos últimos duzentos anos: progresso, revolução, modernização, desenvolvimento, crescimento, globalização. Comum a todas estas formulações é a ideia de que o tempo é linear e que na frente do tempo seguem os países centrais do sistema mundial e, com eles, os conhecimentos, as instituições e as formas de sociabilidade que neles dominam. Esta lógica produz não-existência declarando atrasado tudo o que, segundo a norma temporal, é assimétrico em relação ao que é declarado avançado (SANTOS, 2002, p. 247).

O termo desenvolvimento carrega duas noções distintas. De um lado, vincula-se a um processo de transformação para uma economia capitalista, moderna e industrial contemplando o desenvolvimento de forças de produção, de modernização e de transformação dos recursos da natureza enquanto mercadorias. Além desta, temos a concepção onde se garantiria a melhoria da qualidade de vida e do acesso a bens e recursos (materiais ou simbólicos) dos grupos em condição de vulnerabilidade. Para essa visão o desenvolvimento teria como objetivo a redução da pobreza, com ênfase na diminuição das desigualdades éticas, de gênero, bem como o acesso aos recursos ambientais (COLMEGNA, 2005, p. 173-174).

O conceito hegemônico de desenvolvimento, também é o discurso hegemônico desse conceito colocando-se como uma prática política e ideológica, assim “como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 98). Quanto ao papel do Estado e de suas agências, Bourdieu ao questionar o que seria o Estado, lança a dúvida se determinados grupos sociais teriam se servido do Estado para “impor uma política favorável ao desenvolvimento de certo tipo de propriedade [...]” (2014, p. 57). Bresser-Pereira entende que o maior resultado da revolução capitalista, foram as transformações na vida humana:

O resultado maior da revolução capitalista – a segunda maior transformação por que passou a vida humana sobre a terra – foi, no plano da sociedade, o surgimento da nação, no plano da política, a formação do estado-nação, e no plano econômico, o início de um processo histórico novo – o desenvolvimento econômico. Nação, Estado moderno, estado-nação e desenvolvimento econômico resultaram, portanto, da revolução capitalista; são realidades políticas e econômicas próprias da modernidade (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p. 3).

A sociedade urbano-industrial-capitalista ao passo que se constitui como um modelo de desenvolvimento, caracteriza-se por “uma forte divisão do trabalho e pela individualização dos sujeitos sociais que se relacionam em grande parte através da mediação do mercado” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 23). Marcuse (1973, p. 19) identifica a modernidade no tocante à sociedade industrial desenvolvida em razão de sua constituição através de um universo tecnológico, detentora de um projeto histórico que consiste na transformação e organização da natureza como mero objeto a ser dominada e subjugada.

Essa tecnologia caracteriza-se por ser capaz de subjugar as forças sociais e políticas da sociedade moderna, sem o uso do terror (MARCUSE, 1973, p. 19). Nesta sociedade, compreende-se o Estado através da “geografia institucional e de poder debitada à multiplicidade de suas circunstâncias e bases constituintes. É certo que, em tal dinâmica, o econômico determina, em última instância, o desenvolvimento social geral” (MASCARO, 2013, p. 29), o que por si só sedimenta o discurso de desenvolvimento difundido por meio da lógica do sistema mundo/moderno colonial.

[...] toda técnica tem que comportar essa dupla dominação: maior dominação sobre a natureza com maior dominação sobre os homens e mulheres ao mesmo tempo. Na verdade, a técnica no interior de uma sociedade capitalista tem que resolver, também, o problema da concorrência entre capitalistas e, para isso, tem que submeter todo o processo de produção ao máximo controle (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 302).

No meio do processo de globalização econômica, as empresas passaram a expandir seus mercados de atuação, compreendendo-se em agentes independentes com suas próprias espacialidades e territorialidades. Trata-se de uma estratégia em busca de novos mercados consumidores ou ainda de locais para instalação de suas unidades de produção e para a extração de matérias primas. Zhouri e Laschefski (2010, p. 24) acrescentam a essa territorialidade empresarial, o fato de se apresentarem mediante temporalidades, sendo a desterritorialização e reterritorialização⁵² dos espaços sociais. Bresser-Pereira nos apresenta o papel do mercado e do Estado:

É através do mercado que as empresas concorrem entre si, que os preços são formados, e que a alocação de recursos nos diversos setores competitivos da economia é realizada de forma eficiente. É através do mercado que os setores competitivos da economia são coordenados, é através do Estado que o mercado é regulado, que são coordenados os setores não-competitivos, e que, através de uma ativa política macroeconômica, pode-se garantir o equilíbrio macroeconômico e são criadas as condições necessárias para que os empresários invistam e inovem, o pleno emprego seja alcançado, e o desenvolvimento econômico ocorra de forma sustentada (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p. 3).

A noção de mercado que se vincula ao desenvolvimento econômico dentro da sociedade moderna, “aquele que os economistas aceitam como um dado universal, como uma natureza, é na verdade um artefato construído em grande parte pelo Estado” (BOURDIEU, 2014, p. 411). O Estado-nação orienta-se pela lógica do crescimento econômico, em que o

⁵² Assim, “a condição básica para essa dinâmica territorial empresarial é a transformação do espaço em unidades de propriedades privadas que possam ser comercializadas como mercadorias, avaliadas pelo seu valor de troca e cada vez menos pelo seu valor de uso. Porém, também não pode ser negligenciado o papel dos próprios Estados, que, competindo entre si para atrair o capital externo, facilitam a aquisição de terrenos através da isenção de taxas e impostos ou disponibilizando terras públicas/devolutas para o setor privado, na forma de concessões, com a finalidade de exercer determinadas atividades econômicas” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 24).

Estado como organização responsável em produzir as leis e as políticas possui a obrigação de promover (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p. 6).

O desenvolvimento conecta-se a ideia de progresso visando alcançar melhores condições de vida para grupos em situação de pobreza e vulnerabilidade, discurso que demonstra “sua ligação com o desejo e com o poder” (FOUCAULT, 1996, p. 10). Tal concepção sustenta-se na ideia de propriedade, definindo a natureza a partir do antropocentrismo ocidental tornando-se um objeto jurídico, um bem comum à disposição do uso pelas sociedades humanas para seu desenvolvimento e progresso econômico (SCHUMACHER; FERRAZZO, 2018, p. 18). Morato Leite (2015, p. 165) considera vivermos sob um dilema, cabendo aos seres humanos fazerem uma opção.

O antropocentrismo pode ser desmembrado em economicentrismo e em antropocentrismo alargado. O economicentrismo reduz o bem ambiental a valores de ordem econômica, fazendo com que qualquer consideração ambiental tenha como “pano de fundo” o proveito econômico pelo ser humano. Já o antropocentrismo alargado, mesmo centrando as discussões a respeito de ambiente na figura do ser humano, propugna por novas visões do bem animal. Assim, centra a preservação ambiental na garantia da dignidade do próprio ser humano, renegando uma estrita visão econômica do ambiente (MORATO LEITE, 2015, p. 165).

Martínez Alier evidencia que os mercados não conseguem enxergar o verdadeiro valor da natureza, não dimensionando o tamanho da escassez futura dos recursos naturais, tão pouco conseguem incorporar as incertezas futuras (2007, p. 79). Acredita que “a sustentabilidade deve ser avaliada não em termos econômicos, mas sim através de uma bateria de indicadores biofísicos. A distribuição dos direitos de propriedade, de renda e de poder determina o valor do chamado capital natural” (MARTÍNEZ ALIER, 2007, p. 79), portando deve o discurso Quilombola de desconstrução apontar “aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 1996, p. 10).

Diante da perspectiva de uma teoria de evolução do progresso os povos classificados como pobres e vulneráveis estariam em uma escala de evolução hierarquicamente inferior daqueles considerados como desenvolvidos. Concebendo a modernidade como um fenômeno exclusivamente europeu “a modernidade seria um fenômeno que é preciso terminar de realizar” (DUSSEL, 2000, p. 64). Tal classificação possui implicações políticas, as quais possibilitam a naturalização da diferença em termos evolutivos permitindo teorizar que a distribuição desigual da riqueza e dos recursos seria natural em razão do processo evolutivo (COLMEGNA, 2005, p. 173).

Nessas circunstâncias, a transformação das sociedades subdesenvolvidas em industriais deve descartar o mais possível as formas pré-tecnológicas. Isso é especialmente verídico em países nos quais até mesmo as necessidades vitais da

população estão muito aquém de satisfeitas, nos quais as terríveis condições do padrão de vida exigem antes de mais nada quantidades em massa, produção e distribuição em massa mecanizadas e padronizadas. E, nesses países o peso morto dos costumes e condições pré-tecnológicas e até pré-burguesas oferecem forte resistência a tal desenvolvimento sobreposto. O processo da máquina (como processo social) exige obediência de poderes anônimos – secularização e destruição de valores e instituições cuja dessantificação nem bem começou (MARCUSE, 1973, p. 60-61).

Durante os últimos 15 anos, diversos projetos foram concebidos a partir das teorias desenvolvimentistas a fim de inserir o Brasil em uma posição de destaque na economia mundial. Segundo Bresser-Pereira, “o estado desenvolvimentista está associado às coalizões de classes desenvolvimentistas que comandaram a formação do estado-nação e a revolução industrial, ou, em outras palavras, a revolução capitalista” (2016a, p. 3). Como exemplo, podemos citar o Plano de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC) e a Iniciativa de Integração Regional das Américas (IIRSA).

Os projetos mencionados foram concebidos em torno de investimentos maciços de infraestrutura, indústrias extrativistas e de exploração da natureza, enquanto commodities (ZHOURI, 2011, p. 11). Segundo Porto-Gonçalves, o “Desenvolvimento” aparece como nome-síntese da concepção de dominação da natureza, pois “ser desenvolvido é ser urbano, é ser industrializado, enfim, é ser tudo aquilo que nos afaste da natureza e que nos coloque diante de constructos humanos, como a cidade, como a indústria” (2017, p. 62). No entender de Laschefski, observa-se “que as atuais tendências na política ambiental nacional privilegiam primordialmente os interesses do capital” (2011, p. 23).

O Estado moderno possui duas formas básicas de organização econômica, segundo Bresser-Pereira a desenvolvimentista e a liberal, sendo as “duas formas de organização econômica e política do capitalismo, dado o fato de que o Estado é a instituição fundamental das sociedades modernas” (2016a, p. 6). Enquanto o Estado liberal tem como principais características garantir a propriedade privada, os contratos e a moeda nacional, o Estado desenvolvimentista volta-se sua atuação para intervir de forma moderada no mercado em especial no setor não-competitivo da economia, optando ainda por uma política macroeconômica ativa (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p. 6). Nesse sentido,

O desenvolvimentismo assim definido supõe um Estado no qual uma coalizão de classes política está voltada para o desenvolvimento econômico e tem em seu núcleo a burguesia industrial, que se supõe ser relativamente “nacional”, os trabalhadores urbanos industriais e parte da burocracia pública. Para as três classes o desenvolvimento econômico é entendido como mudança estrutural, inicialmente sob a forma de industrialização, e, mais tarde, como sofisticação produtiva quando surgem serviços caracterizados por tecnologia complexa, pessoal qualificado, valor adicionado per capita alto, e salários correspondentes elevados (BRESSER-PEREIRA, 2016b, p. 145).

No dizer de Martínéz Alier, além dos Estados e das organizações ambientalistas, outros atores desempenham um papel importante na formulação das políticas ambientais, que são as empresas transnacionais (2007, p. 265), apresentando-se a partir de então o que Bresser-Pereira denomina de novo-desenvolvimentismo. Onde o modelo desenvolvimentista ou novo-desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2016b, p. 148) externalizado por projetos como a construção de hidrelétricas e estradas e o incentivo de indústrias, ou ainda na mudança das regras referentes ao licenciamento ambiental são legitimadas pelo Banco Mundial, onde “mais uma vez, como desde sempre, a modernização foi a colonização” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 65). Assim,

Para o novo-desenvolvimentismo o papel econômico do Estado é o de garantir as condições gerais da acumulação de capital, ou, em outras palavras, é assegurar os meios necessários para que as empresas possam investir e aumentar continuamente a produtividade. Entre essas condições gerais, cinco são essenciais: (1) a ordem pública ou a garantia da propriedade e dos contratos, (2) a educação pública, (3) a promoção da ciência e da tecnologia, (4) os investimentos na infraestrutura econômica, e (5) uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível no mundo. Além do desenvolvimento econômico, o Estado democrático deve garantir a segurança, a liberdade individual, a diminuição da desigualdade, e a proteção do ambiente – os outros grandes objetivos que se tornaram consensuais na sociedade contemporânea (BRESSER-PEREIRA, 2016b, p. 148).

A CF de 1988, quanto à concepção do meio ambiente e da natureza, adotou o antropocentrismo alargado em razão de ter classificado o meio ambiente como bem de uso comum do povo o considerando como macrobem de natureza difusa de valor intrínseco. Não obstante, ser o direito uma produção humana que resguarda valores e o aspecto econômico na modernidade ser o valor que ocupa posição essencial na lógica do sistema mundo/moderno colonial o meio ambiente e a natureza gozam na CF de tratamento diferenciado (MORATO LEITE, 2015, p. 168).

O direito intergeracional, estatuído no art. 225 da Constituição da República, corrobora a adoção do antropocentrismo alargado. O pacto de conservação do ambiente que deve dar-se entre toda a coletividade e o Estado (responsabilidade compartilhada) não se restringe a benefícios atuais, mas, sim, a benefícios para as imemoriáveis futuras gerações, proporcionando não uma concepção de preservação utilitarista, haja vista que passa a haver um arrefecimento da ideia de preservação pelo benefício (pois os sujeitos beneficiados são abstratos), senão a reafirmação de uma perspectiva autônoma do meio ambiente (MORATO LEITE, 2015, p. 171).

Muito embora a Constituição não contemple o “ambiente como mero instrumento para o proveito econômico e a geração de riquezas” (MORATO LEITE, 2015, p. 168), atualmente no âmbito do poder Executivo Federal predomina a perspectiva de subjugação da natureza e aniquilação da diversidade cultural/identidades, pois “nada parece fazer sentido, a não ser a partir do mercado, da economia” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 120). Com a posse

do sr. Jair Bolsonaro no ano de 2019 ao cargo de Presidente do Brasil as concepções assimilacionistas e integracionistas foram ressuscitadas, abandonando-se finalmente a máscara do “mito da democracia racial” (AMADOR DE DEUS, 2019) assumindo a face racista.

As alterações nas políticas ambientais e sociais, como veremos junto à FCP, reforçam tais concepções por parte de um Estado que funciona orientado por uma razão, “sendo tomada no sentido objetivo e subjetivo, isto é, uma lógica particular que não é a da moral, da religião, da política, etc” (BOURDIEU, 2014, 354). Para que as políticas ambientais e sociais tenham direito a fazer parte do debate político devem “antes se converter à lógica econômica” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 120). Quanto a essa razão as empresas trabalham estratégias de não-mercado.

É possível pensar que toda a discussão sobre “risco social corporativo” e as estratégias para mitigá-los, como interferências das empresas em agências reguladoras, nos governos locais, em organizações não governamentais e nas comunidades, podem ser classificadas como estratégias de não-mercado (PINTO, R., 2019, p. 52).

As comunidades Quilombolas vivenciam inúmeros impactos em seus territórios. A CIDH observou que no Brasil a extração de recursos minerais e a realização de atividades extrativistas vem ocorrendo por empresas privadas, em parceria com o Estado (OEA, 2016, p. 16). A maioria das violações decorrem de empreendimentos implementados pelo Estado e por empresas privadas dentro ou nas fronteiras dos territórios. Tais empreendimentos colocam em risco o modo de vida e a territorialidade das comunidades Quilombolas ameaçando seus modelos de existência física e cosmológica.

Especificamente na Amazônia, o Estado sempre se fez presente “para defender os interesses de poderosos grupos econômicos e políticos, mobilizando todo o seu aparelho (forças armadas, judiciário, polícia e outros) para este fim” (CARVALHO, J. G., 2011, p. 2). Na estrutura do Estado concentram-se diversos capitais, como cultural, social, dentre outros assim “encontra-se dotado de um metacapital que permite exercer um poder sobre qualquer capital” (BOURDIEU, 2014, p. 362). Buscando o desenvolvimento nacional, todos os governos elegeram como objetivos o combate aos desequilíbrios regionais e a integração regional.

Desde então, o combate aos desequilíbrios regionais e a integração regional foram os objetivos apresentados à sociedade brasileira por todos os governos, independentemente das forças políticas que estiveram à frente do Estado. A alocação de infraestrutura foi considerada a melhor maneira para desenvolver as regiões mais “atrasadas” e “conectá-las” ao restante do país, rompendo, assim, seu isolamento. A construção da rodovia Belém-Brasília e, posteriormente, da Transamazônica enquadram-se nesse objetivo (CARVALHO, J.G, 2011, p. 3).

Por outro lado, segundo Porto-Gonçalves, experimentamos uma crise ambiental, na qual tende “a permanecer a lógica capitalista subjacente ao padrão de poder mundial, os riscos ambientais inerentes a esse sistema-mundo moderno-colonial continuarão a colocar a vida do planeta e a de cada um em perigo” (2017, p. 57). Apresenta-se como concepção no debate contemporâneo possibilitando um colapso entre a população e o território de um lado. Do outro, temos o embate entre o crescimento econômico material e a noção de que os recursos são finitos, ambas desconsideram o processo social em que a crise ambiental é gerada afastando as dinâmicas sociais e culturais (ACSERALD, 2004b, p. 13).

O discurso sobre os empreendimentos e políticas sustenta o emprego de tecnologias ambientalmente amigáveis, as quais gerariam impactos mínimos de acordo com as diretrizes das agências ambientais (FEARNSIDE; LAURANCE, 2012, p. 90). Destaca-se que

Na atualidade o discurso integracionista fundado na concepção desenvolvimentista e de progresso continua a ser evocado para justificar os grandes projetos de infraestrutura na Amazônia, como forma de integrá-la ao restante do país e de promover a conexão entre os empreendimentos executados nos âmbitos do PAC e da IIRSA. O objetivo perseguido é inserir partes do território amazônico ao fluxo mundial de mercadorias, possibilitando grandes empresas nacionais associadas ou não ao capital internacional a apropriação privada dos recursos naturais existentes na região, para o atendimento das demandas do mercado externo (CARVALHO, J. G., 2011, p. 4).

De um lado temos as comunidades Quilombolas, Indígenas, Pescadoras, Extrativistas e outros povos etnicamente diferenciados, organizadas como agentes de conflitos ambientais lançando mão de um conjunto articulado de estratégias de resistência. Do outro lado, o Estado apresentando duas faces de uma mesma moeda. Ora, “surge como implementador das políticas conservacionistas autocráticas que acirram conflitos ambientais; de outro, surge como mediador que, por vezes, se aposta ao lado das populações atingidas” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 17).

Para Zhouri e Laschefski (2010, p. 17), essa dubiedade pode ser concebida como uma expressão da presença de conflitos ambientais no campo normatizador das políticas ambientais, o que possibilita estabelecer disputas de narrativas que rompam com o paradigma do desenvolvimento. A dubiedade em relação a posição dos agentes estatais fica evidente nas palavras de Bronz (2016, p. 215) ao explicar que as primeiras atividades de uma consultoria ambiental é a fase de diagnóstico onde são entrevistados atores estratégicos do Estado.

Na definição das consultorias, a categoria se aplica às pessoas que ocupam cargos institucionais com poder de influência, interferência ou decisão nos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental. Veremos como esses atores exercem uma função catalisadora no estabelecimento de redes de relações e uma função predominante no tráfego de influências e informações que garantem a viabilidade de um empreendimento (BRONZ, 2016, p. 215).

O Estado como detentor de um metacapital, segundo Bourdieu, gera por parte dos atores sociais e emissores do discurso um campo estratégico para que se obtenha instrumentos capazes de influenciar e controlar outros campos (2014, p. 362). Historicamente vem ocupando o papel de “prevenir ou a minimizar as consequências dos riscos sociais gerados no capitalismo” (PINTO, R., 2019, p. 24). No campo socioambiental, os movimentos sociais emergentes, em relação ao papel do Estado conseguiram pautar um debate dotado de forte apelo social e de respeito à diversidade cultural, entretendo

[...] desencadeou-se uma ampla estratégia empresarial, com a ajuda de grandes organizações não governamentais, para que se condicionasse a busca de alternativas políticas aos marcos da ordem societária existente, ou seja, que se procurasse estreitar as soluções aos marcos do mercado, às regras do jogo do capitalismo, enfim, procurava-se retirar a iniciativa daquele protagonismo de ampla base popular e cultural, acreditando que o mercado é a única solução possível para qualquer problema, inclusive os ambientais (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 302).

Nas últimas décadas, a América Latina efetuou a transição do Consenso de Washington⁵³ que se fundamentou na valorização financeira, para o Consenso das Commodities⁵⁴ fundamentada na exportação de bens primários em grande escala (SVAMPA, 2012, p. 16). Integra esse último um processo de desapropriação e apropriação de terras, recursos e territórios decorrentes de um tempo histórico que geram novas formas de dependência e dominação. O desenvolvimento extrativista compreende-se como padrão de acumulação baseado na sobre-exploração dos recursos naturais em grande parte não renováveis, assim como a expansão das fronteiras aos territórios que anteriormente eram considerados como improdutivos (SVAMPA, 2012, p. 17).

No novo cenário global, os diferentes governos latino-americanos, sejam os progressistas de esquerda ou os de orientação neoliberal, compartilham das diretrizes do Consenso das commodities. Nesse processo, “a industrialização é um dos principais motores do desenvolvimento, e que os grandes empreendimentos industriais são um de seus símbolos” (BRONZ, 2016, p. 161). Por meio dessa ideologia, a exploração mineral⁵⁵, por exemplo, ocorre

⁵³ O Consenso de Washington, que encontrou seu ápice de execução durante os anos 90, inseriu no centro da agenda econômica mundial uma política de ajustes e privatizações na qual terminou por redefinir o Estado enquanto um agente normatizador. Esse processo político e econômico, operou uma espécie de homogeneização política da região, marcada pela aproximação com as diretrizes do neoliberalismo (SVAMPA, 2012, p. 19).

⁵⁴ Svampa denomina como “Consenso das commodities” a passagem para uma nova ordem econômica e política, alicerçada pela subida dos preços internacionais das matérias primas e dos bens de consumo, que são cada vez mais disputados pelos países centrais e pelas potências emergentes (SVAMPA, 2012, p. 16).

⁵⁵ Quanto à indústria de exploração mineral e outras, o modelo extrativista possui uma dinâmica “global” e “local” apresentando-se como um processo em que se cristaliza, de um lado entre alianças de empresas transnacionais e o Estado (em seus diferentes níveis), que promovem um determinado modelo de desenvolvimento. Do outro lado,

à céu aberto em grandes áreas, convertendo-se no símbolo do modelo extrativo predatório, gerando uma série de consequências negativas para a vida dos povos e do futuro dos países (SVAMPA, 2012, p. 22).

A estratégia do consenso não busca somente instituir uma ordem econômica, mas também consolidar um sistema de dominação. Sua diferença com os processos ocorridos nos anos 90 relaciona-se ao fato de não se conectar a um único discurso, mas em diversos discursos detentores de ambiguidades, contradições e paradoxos que marcam a coexistência e o entrelaçamento da ideologia neoliberal como neodesenvolvimento progressista (SVAMPA, 2012, p. 18).

Segundo Zhouri, na Amazônia “projetos que nos anos de 1980 foram abolidos pela manifestação pública nacional e internacional organizada em torno de povos indígenas e de ambientalistas” (2011, p. 12) foram ressuscitados. Esses projetos em sua maioria apresentam como característica o fato de entrarem em colisão com o modo de vida, cultura e cosmovisões dos povos etnicamente diferenciados. O que se pretende é a representatividade de um modelo de desenvolvimento dentro do Estado Democrático de Direito que busque sua legitimidade na pluralidade dos discursos, o que somente poderá ocorrer se levarmos em consideração as diversidades de sujeitos de direitos existentes na sociedade (DELUCHEY, 2012, p. 83).

Os aparelhos burocráticos do Estado nos três níveis vêm adotando um modelo desenvolvimentista onde os territórios tradicionalmente ocupados são vistos como espaços vazios. Esses espaços, portanto, precisam ser explorados e devem dar lugar a um modelo econômico extrativista de exploração dos recursos naturais, provocando entre outras consequências o surgimento e/ou o recrudescimento de conflitos socioambientais.

Tal fato nos leva à percepção do conceito de território como elemento central e epicentro do conflito socioambiental territorial, no qual a base central da disputa não se dá apenas em torno de uma parcela do solo, ao revés, tratam-se de disputas coletivas pelo território em sua acepção ampla, isto é, considera os recursos naturais, culturais e sociais do espaço (MOREIRA, E., 2017, p. 31-32).

Uma pequena parte da população mundial é sustentada por um grande grupo que vive na pobreza, procurando ainda ter acesso à totalidade dos recursos do planeta. Esse acesso ocorre tanto aos bens naturais, quanto à mão de obra mais barata, “o luxo e a saturação de uns são construídos sobre a espoliação dos outros” (LANG, 2016, p. 28). O consumo vivenciado nos dias de hoje, assim como a dominação dos recursos naturais, decorre da expansão de um

os processos de resistência provenientes das comunidades locais, que questionam esse modelo, e reivindicam seus direitos a tomarem suas decisões em função das suas valorações a respeito dos territórios, natureza, cultura e meio ambiente (SVAMPA, 2012, p. 20).

modo de vida que aniquilou outras culturas, tornando os territórios mercadoria passível de circulação dentro da estrutura capitalista (LANG, 2016, p. 28).

3.2 Análise das narrativas sobre a Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado junto às Comunidades Quilombolas no Licenciamento Ambiental no Brasil

Bourdieu compreende ser o Estado capaz de realizar uma “canonização das classificações sociais” (2014, p. 15). A norma jurídica como produto estatal reproduz tal paradigma estabelecendo-se como produto canonizado, impedindo sua coexistência com outras normatividades não geradas diretamente pelo Estado. As categorias classificatórias estatais são produtos típicos de uma racionalidade moderna, autorizando ao governo classificar, medir ou ainda estabelecer denominações sociais. Tal classificação reproduz-se em uma categoria de legitimidade, uma forma principiológica de divisão reconhecida universalmente nos limites de uma sociedade, sobre um determinado assunto que não se trava uma discussão.

Quanto aos Protocolos comunitários, a FCP por meio do ofício nº 8 de 2017, emanado pelo Estado por meio de seus agentes, interpretou a Convenção n. 169 da OIT e os atos normativos versando sobre a CCPLI da seguinte forma:

As reuniões informativas, além disso, têm o objetivo de obter o aval das comunidades para que os estudos de componente quilombola (ECQ) possam ser executados pela consultoria ambiental contratada pelo empreendedor. Somente após a conclusão desses estudos e a consulta às comunidades quanto aos resultados por eles alcançados é que esta FCP realiza uma manifestação conclusiva sobre a emissão de uma licença. [...] considerando que a manifestação desta FCP está condicionada à consulta a essas comunidades; e que a emissão das licenças pelo órgão licenciado ambiental que Vossa Senhoria representa depende da manifestação de autoridades envolvidas como esta FCP, solicitamos que: 5.1. Haja certa flexibilização quanto à exigência de cumprimento pelo empreendedor de prazos pré-estabelecidos, dada ao contexto em que essa está inserida e a situações de campo que obrigam a redefinição de arranjos e do que foi planejado. A flexibilidade é fundamental, nesse caso, para podermos preservar a observação à legislação que protege povos e comunidades tradicionais como os quilombolas; e 5.2. Em segundo lugar e pelas mesmas razões, viemos solicitar que a emissão da Licença Prévia não se dê *paripassu* à emissão da Licença de Instalação, pois a emissão da LI, nos casos de empreendimentos que impactam quilombos, está condicionada à aprovação pelas comunidades de Programa Básico Ambiental Quilombola (PBAQ) (FCP, 2017, n.p).

Conclui-se, portanto, que os Protocolos de consulta possuem o reconhecimento de juridicidade, validade e legitimidade do Estado por meio da FCP. A Convenção n. 169 delegou aos povos Indígenas e Tribais (Quilombolas e Tradicionais) a capacidade de autodeterminarem-se, além de estabelecerem suas normas versando sobre a proteção de seu território e sobre o exercício do seu direito à participação através da Consulta. O reconhecimento dos instrumentos

jurídicos Protocolos Comunitários pelo Estado ocorre em razão da identidade social por eles produzida. Essa identidade social surgiu quando o Brasil ratificou a Convenção.

Em outras palavras, o que chamamos Estado, o que apontamos confusamente quando pensamos em Estado, é uma espécie de princípio de ordem pública, entendida não só em suas formas físicas evidentes mas também em suas formas simbólicas inconscientes, e tudo indica que profundamente evidentes. Uma das funções mais gerais do Estado é a produção e a canonização das classificações sociais (BOURDIEU, 2014, p. 44).

O procedimento de licenciamento ambiental previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei n. 6.938/1981, sendo interpretado pelos agentes empresariais como pauta negativa de condicionantes ao processo de desenvolvimento econômico, emergindo termos difusores de um discurso de atraso para designá-lo como: “entraves ambientais, amarras, burocracia, restrições e impedimentos” (PAULSEN, 2017, p. 21). O controle social é um aspecto importante no licenciamento, exercido por entidades da sociedade civil dedicadas à temática socioambiental que utilizam dos mecanismos regulatórios legais em sua luta (BRONZ, 2016, p. 104).

Compreende Paulsen (2017, p. 22) ser o licenciamento ferramenta de gestão ambiental e territorial capaz de auxiliar a reconhecer oportunidades e manejar conflitos de interesse a respeito do uso dos recursos naturais. Os setores econômicos com o passar do tempo, difundiram uma narrativa sobre o procedimento de licenciamento “como um instrumento complexo, moroso, que gera atrasos, insegurança jurídica e aumentos de custos durante a implantação de obras de infraestrutura” (PÊGO et al., 2018, p. 319), gerando obstáculos para o desenvolvimento. O art. 1º da Resolução nº 237/97 do CONAMA define por

Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Talden Farias defini o Licenciamento Ambiental como sendo

[...] o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente (FARIAS, 2015, p. 26).

No caso da implementação de empreendimentos extrativos, temos um aumento na precarização dos “já deficientes serviços públicos existentes” (LEITE, M., 2018, p. 2110),

existindo dois discursos bem fortes. O primeiro advém dos movimentos sociais e ambientalistas defendendo “mudanças que coloquem em prática uma maior transparência e democratização do processo, além de avaliações que considerem a sustentabilidade ambiental, social e cultural das obras” (ZHOURI, 2011, p. 13). Do outro lado, o discurso governamental e empresarial que buscam a aprovação de licenças ambientais resguardando medidas mitigadoras e compensatórias (ZHOURI, 2011, p. 13).

Toca-se aqui num outro aspecto fundamental que interfere na escolha vocacional dos empreendimentos: os interesses e as investidas governamentais. Os interesses das empresas se coadunam aos do Estado neste caso. A disponibilidade de grandes terrenos para o uso industrial é, em grande medida, subsidiada pelas políticas governamentais. Se a administração não cria condições para o licenciamento dos projetos, para a compra do terreno e para o estabelecimento de parcerias voltadas ao incremento da infraestrutura, dificilmente se viabilizará algum empreendimento (BRONZ, 2016, p. 155).

De acordo com Glória Amparo Rodríguez (2011, p. 60), a licença ambiental é ato administrativo de autorização concedido pela autoridade ambiental competente à empresa ou entidade pública ou privada de acordo com a legislação. É concedida em decorrência da atividade desenvolvida que pode vir a produzir danos graves ao meio ambiente, causar algum risco de poluição ou dano, ou ainda modificar de forma considerável ao meio ambiente. A autora explica ser possível a licença estabelecer condicionantes e obrigações que estabeleçam a prevenção, mitigação de correção, compensação e manejo dos efeitos ambientais do projeto ou da obra autorizada.

Para o setor empresarial, o procedimento de licenciamento ambiental constitui-se um empecilho para o desenvolvimento, para a expansão da atividade empresarial e para a geração de riquezas. Outra perspectiva é a das instituições e dos pesquisadores da área ambiental que acreditam ser o licenciamento um importante balizador das ações do poder público em busca do desenvolvimento sustentável (PÊGO et al., 2018, p. 321). Para os atores da sociedade civil o licenciamento simboliza uma arena onde o empreendedor e o Estado dialogam entre eles, estipulando acordos e condicionantes. Quanto à regulamentação do procedimento de licenciamento ambiental,

A Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, determinou critérios e orientações gerais para elaboração do EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima) nos processos de licenciamento ambiental, sendo que nem todas as atividades estão sujeitas a isso. Exige-se o EIA/Rima para atividades listadas nas resoluções Conama nº 1/1986 e nº 237/1997. Esta última resolução estabeleceu ainda as três fases de licenciamento (LP, LI e LO) que vigoram até hoje em âmbito federal e como orientação para os demais entes licenciadores (PÊGO et al., 2018, p. 323).

Para os atores do campo empresarial o território é entendido como uma propriedade – uma mercadoria, ou seja, passível de valorização monetária. O processo de licenciamento ambiental acaba evidenciando as relações de poder e as assimetrias sociopolíticas e econômicas existentes entre os diferentes atores. Importante ressaltar a visão economicista das possibilidades do uso do “meio ambiente”. Zhouri entende que, “nesse campo de lutas em que as diferentes posições sustentam forças desiguais, perpetua-se um modelo de desenvolvimento que promove políticas socialmente injustas e ambientalmente insustentáveis” (2011, p. 16), acentuando os conflitos socioambientais.

De forma semelhante aos estudos técnicos, toda uma série de procedimentos que fazem parte do licenciamento é conduzida por uma estratégia deliberada, por parte dos empresários e seus assessores, para a construção de relações e redes voltadas para viabilizar a implantação dos empreendimentos. Essas estratégias se apoiam em uma série de mecanismos e tecnologias de gestão consagradas internacionalmente nos modelos empresariais, naturalizadas nas práticas dos consultores e internalizadas nos procedimentos de licenciamento: avaliações ambientais, planejamento estratégico, abordagens de *stakeholders*, audiências públicas, medidas mitigadoras e programas de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável (BRONZ, 2016, p. 48).

O Termo de Referência (TR), constitui-se em “um roteiro com a delimitação dos recortes temáticos a serem contemplados nos estudos e avaliações de impactos de um projeto em particular, e sua exigência é comum em projetos licenciados pelo Ibama e por alguns órgãos licenciadores estaduais” (BRASIL, 2004b, p. 11). Estabelece a Resolução Conama n. 01/86 as diretrizes e as atividades técnicas que devem ser desenvolvidas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA), determinando que o órgão ambiental que tenha competência em realizar o procedimento de licenciamento estabeleça as diretrizes complementares que julgar necessárias, as quais constam do Termo de Referência (BRASIL, 2004b, p. 12).

O TR deve ser um documento diferenciado, ou seja, não caberia uma padronização dos quesitos “senão com respeito a alguns poucos aspectos invariáveis, tais como a caracterização do empreendimento e as diretrizes gerais dadas pela Resolução Conama n. 001/86” (BRASIL, 2004b, p. 12). O TR deve ser submetido ao procedimento de CCPLI, pois ele orientará a confecção do EIA. Deve constar também os critérios metodológicos, referências sobre temas ou problemas que deverão receber um tratamento diferenciado e uma melhor atenção, respeitando-se o conhecimento acumulado a respeito do empreendimento, a realidade ambiental e suas especificidades (BRASIL, 2004b, p. 12).

Os Estudos Ambientais podem ser definidos como todos aqueles “relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentando como subsídio para a análise da licença requerida” (MMA, 2009, p. 39). Dentre outros componentes, deve constar no EIA as áreas de influência

do empreendimento e os impactos prováveis em decorrência à instalação do empreendimento. Para as comunidades Quilombolas como fica evidente na narrativa apresentada nos Protocolos, a área de influência do empreendimento deve levar em conta as modificações ao modo de vida dessas comunidades e não distâncias em abstrato fixadas por documentos produzidos pelo Estado.

Quanto aos estudos temos o “relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco” (MMA, 2009, p. 39). Neste sentido, a “delimitação não pode ter como único referencial as obras de infra-estrutura definitivas projetadas, mas sim a abrangência espacial provável de todos os impactos significativos decorrentes das intervenções ambientais, em todas as fases do projeto” (BRASIL, 2004b, p. 17).

[...] como os mecanismos utilizados para classificar as comunidades locais fazem parte de uma estratégia de relacionamento das empresas com a sociedade. É a partir das formulações destas que se definem quais serão aqueles classificados como *afetados*. Nessa direção, mais importante do que observar quais são os *impactos* sofridos por determinadas populações – o que normalmente é objeto dos estudos técnicos no licenciamento – é perceber o que está em jogo na forma como determinados grupos são selecionados como objetos de estudo e, posteriormente, público-alvo das medidas de compensação que requerem destinação de recursos e investimentos (BRONZ, 2016, p. 48).

Segundo publicação da Escola do Ministério Público Federal, a importância em se definir as áreas de influência não deve estar limitada à caracterização dos impactos, isto posto, que as áreas onde os programas ou as medidas de mitigação ou compensação incidirão irão depender dessa delimitação. A Resolução Conama n. 001/86 reconhece uma única área de influência geral a qual deveria prever a incidência de impactos diretos e indiretos tomando sempre como referência a bacia hidrográfica. Por outro lado, na construção dos Estudos de Impacto Ambiental tem se estabelecido as áreas de influência direta e as áreas de influência indireta como se elas não estivessem interligadas (BRASIL, 2004b, p. 17).

Outro fator não considerado na avaliação ambiental, diz respeito a delimitação das áreas de influência, que não buscam fundamento nas características e vulnerabilidades dos ambientes naturais e nas realidades sociais e regionais. Destaca-se que “no âmbito local, estabelecem-se recortes que desconsideram comumente ambientes naturais e socioculturais, articulados e interdependentes” (BRASIL, 2004b, p. 18), os quais não respeitam os critérios utilizados pelos grupos etnicamente diferenciados para classificar seus ambientes e territórios. Neste processo, ambientes e segmentos sociais os quais integram um mesmo universo

sociocultural são excluídos das áreas de afetação, mesmo que a afetação possa ocorrer na totalidade do território (BRASIL, 2004b, p. 18).

Quanto à delimitação das áreas de influência nos estudos, podemos constatar a “desconsideração da bacia hidrográfica” (BRASIL, 2004b, p. 18) ao contrário do que estabelece a resolução do Conama. Na maioria das vezes, a bacia hidrográfica não é considerada, assim a análise dos impactos ambientais contribui para o aumento ou agravamento das interferências no meio ambiente e junto às comunidades Tradicionais (BRASIL, 2004b, p. 18). Os impactos dos empreendimentos são irreversíveis, além da incerteza quanto a delimitação e quantificação dos impactos em relação ao espaço e ao tempo. Ressalta-se ainda, a dificuldade de estabelecer os vértices geográficos, pois os ecossistemas formados por componentes interdependentes (PÊGO et al., 2018, p. 327).

Destaca-se que os estudos, avaliações e relatórios ambientais são elaborados por consultorias contradas pelos empreendedores. As consultorias em muitas ocasiões são as primeiras instituições a terem contato com as comunidades Quilombolas, muitas vezes antes do Estado, levando as primeiras informações a respeito dos projetos econômicos. Muitas comunidades, como declarado nos Protocolos são alijadas dos processos de planejamento dos territórios em que vivem, sendo apenas informadas dos danos que os empreendimentos irão causar para seus modos de vida (PINTO, R., 2019, p. 141).

A consultoria é quem definirá as áreas de estudo, as populações que deverão ser “ouvidas”, o formato dos programas de compensação e a quem eles serão destinados. A explicação sobre a dinâmica do licenciamento e os papéis desempenhados pelas instituições públicas; as informações sobre os direitos que a população será “impactada” possui e o que podem fazer para que esses direitos sejam respeitados são tarefas que os consultores entrevistados comumente desempenham. Os questionamentos políticos dos sujeitos passam, então, pela triagem dos consultores, financiados pelos empreendedores, entendidos como expertos nas análises sobre as causas dos problemas sociais (PINTO, R., 2019, p. 141).

Para que haja a concessão da licença prévia um dos pressupostos é a análise de determinados documentos como a certidão de uso e ocupação do solo⁵⁶. A referida certidão deve ser emitida pelo Município, e constitui-se em pressuposto para a concessão da licença prévia (FARIAS, 2015, p. 76). Anterior ao procedimento de licenciamento ambiental, e a emissão da Licença Prévia (LP), temos a autorização de supressão de vegetação e a outorga para uso da água, que se constituem em atos administrativos.

⁵⁶ O art. 10.º da Resolução n.º 237/97 do CONAMA estabelece em seu § 1.º que: “§ 1.º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes”.

O TR também terá que ser submetido ao procedimento de consulta, embora o Estado possa ter um modelo, cada vez que um território for afetado tem que ter o procedimento de consulta referente àquele termo e àquela atividade empreendedora. Além da certidão do Município, o empreendedor deverá requerer certidão de outros órgãos a depender da natureza da atividade proposta. Neste sentido, Talden exemplifica que

[...] se houver captação ou derivação substancial de água será necessária a outorga de recursos hídricos, se for mineração será necessária a concordância do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e se tiver relação com combustíveis será necessária a chancela da Agência Nacional de Petróleo (ANP), de maneira que cada modalidade de licenciamento ambiental segue as suas peculiaridades (FARIAS, 2015, p. 76).

No tocante à autorização para supressão de vegetação, “faz parte do rol de documentos que pode compor esse processo administrativo. No caso, a mesma será concedida quanto for necessário retirar a vegetação da área para possível futura implementação de empreendimento” (FARIAS, 2015, p. 76). Portanto, a depender da atividade a ser exercida, deverá o empreendedor juntar no ato do requerimento do procedimento de licenciamento ambiental junto ao órgão licenciador as certidões sejam dos Municípios, sejam dos órgãos a que a atividade proposta esteja submetida à regulamentação⁵⁷.

O art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal dispõe que cabe ao Município promover o adequado ordenamento territorial através do planejamento e controle do uso, do planejamento e da ocupação do solo. Cabe, portanto, ao Município, segundo Leite (2018, p. 2112), promover o desenvolvimento físico, econômico e social do seu território, buscando garantir “o bem-estar da comunidade local permitindo que cada pessoa, individual ou coletivamente considerada, tenha espaço social apropriado para o desenvolvimento de suas formas de vida”. Portanto, conclui-se pela necessidade de os municípios levarem em conta as diferenças sociais, culturais, econômicas, étnicas e raciais⁵⁸.

O direito fundamental da comunidade quilombola ao uso e à propriedade coletiva de seu território impede que seja autorizada a implantação de empreendimento econômico incompatível com a sua forma de vida. Pois, a forma de vida quilombola, cuja proteção promove o bem-estar dos membros deste grupo étnico diferenciado, é juridicamente protegida contra a pretensão de desapossamento (LEITE, M., 2018, p. 2124).

⁵⁷ A certidão de uso, a autorização para supressão de vegetação, a outorga de uso da água e outras que possam ser emitidas por outros órgãos competentes, “são atos administrativos distintos” (FARIAS, 2015, p. 77).

⁵⁸ Neste sentido, “na ordenação territorial, o Município deve se preocupar em assegurar, a todos os indivíduos e grupos étnicos constituidores da sociedade serrana, os espaços geográficos apropriados ao desenvolvimento de suas atividades econômicas, culturais, sociais e políticas, com vistas à melhoria constante do bem-estar de toda a população” (LEITE, M., 2018, p. 2112).

Dentro de um processo administrativo possui diversos atos administrativos decisórios sobre estes atos entendemos ser cabível o processo de consulta. Quanto à autorização para uso alternativo do solo, cuja competência para emissão da certidão será do Município, ela deve ser emitida anteriormente à concessão da licença prévia (FARIAS, 2015, p. 77), constituindo-se nas palavras de Farias um “requisito” (2015, p. 77), para o requerimento da Licença Prévia. Para Yamada, Grupioni e Garzón elencam a partir de seis atos em que a Corte IDH entendeu serem necessárias a consulta:

1. delimitação, de marcação e titulação coletiva do território indígena; 2. processo de outorga aos membros indígenas do reconhecimento legal de sua capacidade jurídica coletiva por comunidade; 3. processo de adoção de medidas legislativas, administrativas ou de outra índole que sejam necessárias para reconhecer, proteger, garantir e dar efeito legal a seus direitos territoriais; 4. processo de adoção de medidas legislativas, administrativas ou outra para reconhecer e garantir o direito do povo indígena Saramaka ser consultado de acordo com seus costumes e tradições; 5. em relação aos estudos prévios de impacto ambiental e social; 6. em relação a qualquer proposta de restrição dos direitos de propriedade do povo indígena, particularmente com relação aos planos de desenvolvimento ou investimentos propostos dentro de ou que afetem o território indígena (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 41-42).

Entendemos que a certidão autorizando o uso alternativo do solo ao empreendedor, deverá ser submetida pelo órgão municipal responsável por sua emissão ao processo administrativo especial de CCPLI junto às comunidades Quilombolas que venham a ter seu modo de vida ou territorialidade afetados. Importante destacar que quanto ao ato administrativo referente a certidão de uso do solo e a autorização de supressão de vegetação, se constituem em atos administrativos distintos, como já dito, “dessa forma, aquela poderá ser concedida e até executada mesmo quando esta for negada pelo órgão ambiental competente, pois são atos administrativos distintos, embora relacionados, nos moldes do que dispõe o Decreto nº 5.975/06” (FARIAS, 2015, p. 77).

Estamos diante de uma obrigatoriedade da realização da CCPLI no caso da mera possibilidade de emissão da Declaração Municipal de Conformidade à Legislação de Uso e Ocupação do Solo, no fato do empreendimento ser suscetível de afetar diretamente as comunidades Quilombolas (LEITE, M., 2018, p. 2127). Assim, se a certidão de autorização, sendo anterior a concessão da licença prévia, requisito para seu requerimento, essa certidão padece de vício, se não submetida ao processo administrativo especial de CCPLI.

Assim, no exercício de sua competência constitucional de promover a ordenação territorial, de modo a assegurar que cada pessoa, individual ou coletivamente considerada, tenha um espaço social apropriado para o desenvolvimento de suas formas de viver, fazer, criar, e sentir, que constituem uma totalidade a que se pode denominar de cultura, os municípios brasileiros não podem admitir a conformidade de empreendimentos minerários que se sobrepõem ao território de povos e

comunidades tradicionais, sem observar os direitos previstos na Convenção n.º169 da OIT (LEITE, M., 2018, p. 2124).

A autorização para uso alternativo do solo possui natureza jurídica de ato administrativo sendo distinta da licença prévia, podendo ser concedida e executada quando a licença prévia for negada (FARIAS, 2015, p. 78). Em existindo comunidades Quilombolas afetadas ou impactadas pelo empreendimento deverá a autoridade governamental responsável pela emissão da autorização para uso alternativo do solo, autorização para supressão de vegetação⁵⁹ e para outorga do uso da água, bem como as demais que forem emitidas pelos órgãos competentes, realizar o processo administrativo especial de CCPLI. Não se tratando de uma mera oitiva, audiência pública ou consulta pública.

Talden Farias advoga no sentido de que a autorização para uso alternativo “poderia ser abarcada pela licença prévia ou pela licença de instalação, até porque de nada adianta desmatar uma área para implementação de um empreendimento, se a licença ambiental não for concedida [...]” (2015, p. 78). Humildemente, ousamos discordar do iminente professor, isto posto, que o olhar do mesmo carregado está pela “racionalidade indolente” (SANTOS, 2019).

É necessário observarmos a questão da implementação dos empreendimentos e seus impactos em uma perspectiva socioambiental, pela cosmologia e racionalidade estabelecidas por meio da “sociologia das ausências” e da “sociologia das emergências” (SANTOS, 2019). Tais teorias reconhecem os saberes e as diferenças dos grupos etnicamente diferenciados em seus territórios, valorizando e qualificando a natureza e a sua relação com a humanidade através de concepções do mundo privilegiando os sujeitos subalternos em sua cidadania racial.

A emissão da certidão de que o local, o tipo do empreendimento ou atividade a ser realizada estão em conformidade com a legislação aplicável do uso e da ocupação do solo, permitem o início do processo de licenciamento (FARIAS, 2015, p. 85), tendo natureza declaratória. Tal entendimento corrobora com a nossa tese de que este ato administrativo deverá ser submetido ao processo administrativo especial de CCPLI, assim como qualquer ato administrativo decisório nos procedimentos de Licenciamento Ambiental. Independente do ator administrativo ser emitido por órgão Municipal, Estadual ou Federal deverá a CCPLI ser realizada como primeiro ato.

⁵⁹ Segundo o Decreto n.º 5.975/06, em seu art. 10º: “A exploração de florestas e formações sucessoras que implique a supressão a corte raso de vegetação arbórea natural somente será permitida mediante autorização de supressão para o uso alternativo do solo expedida pelo órgão competente do SISNAMA. §1º Entende-se por uso alternativo do solo a substituição de florestas e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como projetos de assentamento para reforma agrária, agropecuários, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte”.

A realização do processo em epígrafe nessa fase, ou em qualquer outra durante o processo de licenciamento não isenta ao órgão licenciador da realização do processo de CCPLI. O processo de CCPLI deve ocorrer: na fase de concessão da autorização de supressão de vegetação; no recebimento do pedido de licenciamento ambiental; na tomada de decisão se o mesmo será simplificado ou não; no tocante ao estabelecimento do Termo de Referência. A CCPLI deverá ocorrer ainda, anteriormente à emissão das Licenças Prévias, Instalação ou Operação.

Cada uma das fases do procedimento do licenciamento ambiental resulta na emissão ou não de um ato administrativo. Antes da emissão do ato administrativo, deverá o ente federativo responsável pela emissão do ato de acordo com sua competência Constitucional e Legal realizar o processo administrativo especial de CCPLI tendo como objeto o ato administrativo específico a ser emitido. Exemplificamos tomando como referência a legislação do Licenciamento Ambiental alguns atos administrativos a nível federal, de caráter exemplificativo que devem ser submetidos ao processo administrativo especial de CCPLI.

Atos administrativos referente a formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente; Atos administrativos referentes ao exercício da gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; Atos administrativos referentes a elaboração do zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional; Atos administrativos referentes a definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; Atos administrativos referentes a promoção do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; Atos administrativos referentes a aprovação do manejo e da supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União; Atos administrativos referentes a aprovação da liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos; Atos administrativos referentes ao controle da exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados; Atos administrativos referentes ao controle da apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas; Atos administrativos referentes ao exercício do controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional; Atos administrativos referentes a gestão do

patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais; Atos administrativos referentes ao exercício do controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; Atos administrativos referentes ao exercício do controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

Quanto ao momento da realização, deverá ser anterior à emissão do ato. Será a primeira medida a ser tomada pelo órgão estatal, antes de apreciar sobre a concessão do ato declaratório, decisório ou constitutivo que esteja sob sua competência. Assim “o momento da realização da consulta livre, prévia e informada deve anteceder quaisquer medidas administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos e comunidades tradicionais, tais como a Declaração de Conformidade à Legislação de Uso e Ocupação do Solo” (LEITE, M., 2018, p. 2126). No tocante à competência dos Estados, Municípios e dos seus órgãos, devem realizar o processo de CCPLI toda vez que afetar as comunidades Quilombolas

O que se buscou ao elencar as atribuições da União, dos Estados e Municípios no procedimento de Licenciamento Ambiental, descritos pela Lei Complementar n.º 140/2011 foi demonstrar que todos os atos administrativos a cargo dos entes federativos devem, mesmo integrando o todo de uma atividade empreendedora, serem entendidos em cada uma das partes, portanto objetos, separadamente do processo de CCPLI.

3.3 O procedimento do licenciamento ambiental étnico junto à “morimbunda” Fundação Cultural Palmares (FCP)

A comunidade negra no Brasil mobilizou-se na defesa de uma Constituição⁶⁰ durante à década de 80, que lhe garantisse uma cidadania plena e instrumentos legais de combate ao racismo⁶¹, o que poderia ser pensado como expressão do exercício efetivo da “cidadania racial” (MOREIRA, A., 2019). Seguindo essa luta da busca da garantia de direitos e de cidadania racial, e ainda no clima do centenário da abolição da escravatura, criou-se, em 1988, “a primeira instituição do Estado a tratar da questão racial” (ARAÚJO, E., 2008, p. 5), a

⁶⁰ Destaca-se que “a Carta Magna criminaliza a prática do racismo; garante o exercício dos direitos culturais e consagra a expressão afro-brasileira; tomba todos os documentos e sítios detentores de histórias quilombolas; determina que o Estado reconhecerá a propriedade definitiva aos ocupantes de terras dos quilombos. A emenda referente às terras quilombolas foi de autoria de Benedita da Silva e a lei que regulamenta o inciso XLII do art. 5º da Constituição do deputado Carlos Alberto Caó” (MOURA, Carlos, 2008, p. 14).

⁶¹ Segundo Carlos Alves Moura, “Preparava-se a Constituinte! Nos dias 26 e 27 de agosto de 1987, militantes do movimento negro reuniram-se em Brasília no encontro “O Negro e a Constituinte”. As conclusões foram encaminhadas a diversos parlamentares e ao presidente da República, no dia 3 de setembro. Este signatário, ao lado de Maria Luiza Junior, Lauro Lima Filho e outros, abordou a proximidade do centenário da Lei Áurea e sugeriu a criação de um órgão cultural, no Ministério da Cultura, com o objetivo de tratar da valorização cultural afro-brasileira. O presidente José Sarney concordou e assumiu o compromisso de providenciar as articulações administrativas indispensáveis à realização do pretendido” (2008, p. 12).

Fundação Cultural Palmares (FCP). O que se pretendia com a criação dessa instituição era que finalmente negras e negros tivessem um órgão público que fosse capaz de atender as demandas urgentes, presente no cotidiano dos seres humanos negras e negros brasileiros (ARAÚJO, E., 2008, p. 5).

Nas palavras de Carlos Alves Moura, graças a uma corrente de negritude que tomou o Brasil a força, “denunciava-se o racismo e propunham-se ações de valorização da comunidade negra em todos os níveis de vida em sociedade” (2008, p. 8). A partir das reivindicações do movimento negro, ergueu-se na “estrutura do aparelho estatal – um órgão encarregado pelo estudo, a divulgação e a pesquisa da cultura afro-brasileira, além de buscar caminhos eficazes para o combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação” (MOURA, Carlos, 2008, p. 8). Esses eram os pensamentos do primeiro presidente da FCP, uma instituição antirracista desde seu nascimento. Pelos anos de 1979 e por toda a década de 1980 o movimento negro⁶², e

Entidades as mais diversas, lideradas por militantes negros, tomaram a si a tarefa de aprimorar os estudos, as pesquisas, as propostas, as denúncias de racismo, com o objetivo de contribuir para um país mais democrático e igual, um país que ultrapasse as barreiras do preconceito e da discriminação contra a comunidade negra (MOURA, Carlos, 2008, p. 9).

Segundo Edvaldo Mendes (Zulu) Araújo (2008, p. 5), ex-presidente da FCP, a instituição foi criada pelo Congresso Nacional através de Lei, sancionada pelo presidente José Sarney⁶³, carregando “a marca da redemocratização e da cidadania” (MOURA, Carlos, 2008, p. 14). A referida instituição passou a liderar os debates que envolvia as questões raciais no campo da cultura, bem como assumiu a responsabilidade de discutir as políticas públicas para “a redefinição do papel do Estado brasileiro na luta contra o racismo” (ARAÚJO, E., 2008, p. 5). A FCP nasce não com o papel de tutelar o povo negro ou os Remanescentes de Comunidades Quilombolas, seu papel foi o de combater o racismo em busca de efetivar a cidadania racial.

Edvaldo Mendes Araújo ressaltou em publicação comemorativa de 20 anos da FCP a importância da instituição, que até aquele ano havia certificado “mais de 1.250 comunidades remanescentes de quilombos, possibilitando assim o acesso de milhares de excluídos aos bens e serviços públicos, além do reconhecimento do direito à cidadania” (2008, p. 6). A FCP se

⁶² Aqui cabe uma lembrança e um júbilo de força e luta. Lembra Carlos Alves Moura que muitas entidades em todo o Brasil estiveram na luta pelo reconhecimento da identidade negra, segundo ele: “Além do Centro de Defesa do Negro (Cedenpa) em Belém/PA, o Instituto de Pesquisa da Cultura Negra (IPCN), no Rio de Janeiro/RJ, o Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB), em Brasília, líderes dos encontros de negros do Norte e Nordeste, bispos e padres católicos, mães e pais-de-santo, todos unidos na corrente negra da reafirmação da marcante presença de africanos e afro-brasileiros na formação da nacionalidade” (2008, p. 9).

⁶³ Neste sentido, “a Lei n. 7.668/88 autorizou o Poder Executivo a construir a Fundação Cultural Palmares – FCP, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (TRENNEPOHL, 2020, p. 602).

constituiria em um instrumento de garantia de direitos sociais às comunidades Quilombolas, bem como garantidor da cidadania racial para elas.

A Fundação Palmares tem como uma de suas missões a preservação e manutenção das comunidades remanescentes de quilombos. O reconhecimento desses grupos é que garante a eles a posse da terra e o acesso a serviços de saúde, educação e saneamento (ARAÚJO, E., 2008, p. 6).

Esclarece Edivaldo Mendes Araújo que durante os 20 primeiros anos de funcionamento da Fundação Palmares, cada uma das ações por ela desenvolvida, “servem de reflexão para o futuro e para novas ações” (2008, p. 6). A FCP possuiria como responsabilidade contribuir para o desenvolvimento de novos fazeres e pensares “visando à formulação de uma nova política pública de cultura que seja agregadora e impulsionadora de uma sociedade verdadeiramente democrática” (2008, p. 6).

Por outro lado, o racismo estrutural e as práticas discriminatórias não deixaram de existir em razão da constituição da FCP, o pensamento do jurista branco, o pensamento pautado no formalismo das leis e na burocracia estatal criou obstáculos na elaboração do primeiro projeto de lei sobre a Fundação Palmares. Neste sentido, explica Carlos Alves Moura que,

Com Carielo, elaboramos a primeira ementa do projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Porém, nem tudo são flores e há espinhos. A área jurídica da Casa Civil após resistência e somente não mutilou totalmente a proposta em razão da firmeza de Celso Furtado em assegurar a proposta e do apoio dos movimentos (MOURA, Carlos, 2008, p. 13).

Pensamento que rondou os debates da época, que residem ainda hoje no pensamento daqueles que interpretam as leis e atribuem um caráter eminentemente econômico à questão da discriminação racial, onde muitas atitudes tiveram seu nascimento em ideologias que pregam ser o racismo fruto da situação de pobreza em que as pessoas negras se encontrariam. Acreditam, tais intérpretes, que “a discriminação, o preconceito e o racismo desaparecerão mediante uma justa distribuição das riquezas e das rendas. Ou seja, a questão é social e não racial” (MOURA, Carlos, 2008, p. 13).

A FCP por meio do seu presidente vem negando suas funções que embora não estejam previstas na Constituição, guardam fundamento na mesma. A FCP foi instituída pela Lei n. 7668 de 1988 e possuía dentre outras a função de “Art. 2º, III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação”, função esta que lhe foi retirada por um Decreto Presidencial e uma Portaria, ou seja, contrariando a Lei e a Constituição.

No ano de 2019, após a edição da Medida Provisória (MP) 870/2019, convertida na lei 13.844/2019, foi exarado pela Advocacia-Geral da União, parecer n. 00036/2019/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, que em sua ementa informava pela “inexistência de atribuição legal para que o Incra atue no licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem territórios quilombolas” (AGU, 2019, n.p). Ao final do parecer a AGU conclui que:

19. Por todo o exposto, e dentro do que cabe a esta Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra opinar, entendemos não ser de atribuição do Incra a elaboração do *componente quilombola* dos licenciamentos ambientais de empreendimentos que afetem territórios quilombolas, motivo pelo qual endossamos o entendimento exarado pela Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra sobre o tema (AGU, 2019, n.p).

Em maio de 2019, foi publicada a Portaria conjunta n. 876 de abril de 2019, que institui grupo de trabalho interinstitucional que teve como objetivo apresentar propostas de transferência da atuação no procedimento de licenciamento ambiental da FCP para o INCRA, no caso de empreendimento, obras e atividades que afetem ou possam afetar comunidades quilombolas e seus territórios (BRASIL, 2019a, n.p). O grupo foi composto por servidores do INCRA e da FCP e em seu relatório final, dentre outros, definiram 38 processos como prioridade sendo aqueles que aguardavam manifestação a respeito do Estudo de Componente ou do Plano Básico Ambiental Quilombola (FCP, 2019, n.p).

No início de nossa pesquisa, tínhamos como objetivo estabelecer o modo de atuação da Fundação, a fim de investigar se a mesma cumpria com sua função. Com a referida alteração de competência por parte do Poder Executivo, mantivemos a análise sobre a atuação da FCP, bem como buscamos analisar os termos utilizados e seus sentidos e significados, tomando como vértice teórico George Agamben (2019), além de, em seguida, abordar o novo papel do INCRA.

A Portaria Interministerial nº 60/2015 estabeleceu o procedimento de intervenção e consulta a órgãos governamentais junto aos procedimentos de licenciamento ambiental de competência do Ibama, que vem sendo utilizado nos licenciamentos no âmbito Estadual (PÊGO et al., 2018, p. 325). Em seu artigo 1º, previu que os procedimentos administrativos por ela regulados dizem respeito a atuação da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, da Fundação Cultural Palmares – FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e no Ministério da Saúde, nos processos de licenciamento ambiental que ocorrerem no âmbito do IBAMA (BRASIL, 2015a, n.p).

Trata-se de uma portaria que regulamenta a atuação desses órgãos no âmbito do licenciamento federal, o que não impede que os Estados regulamentem na esfera de sua competência a atuação de órgãos estaduais que tenham competência para a defesa dos bens

protegidos por estes órgãos no âmbito federal, e que no âmbito estadual tenham órgãos com competência semelhante. A IN 01/2018 da FCP determinou o rito referente ao procedimento da Portaria Interministerial nº 60/2015 e erroneamente entendeu ser o procedimento da Portaria a consulta prévia ao prever:

Art. 7º - Instada pelo órgão ambiental licenciador a se manifestar, a FCP, por meio do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro, analisará, mediante parecer técnico, os estudos referentes ao componente quilombola, encaminhado pelo empreendedor. § 1º - Antes da emissão do parecer a que se refere o *caput*, o Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro poderá: I - empreender visita técnica junto às comunidades quilombolas atingidas pela obra, atividade ou empreendimento, a fim de realizar consulta, nos moldes do disposto pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004) por meio da qual pode-se registrar sua avaliação quanto aos estudos e diagnósticos elaborados, bem como sua deliberação sobre as medidas de prevenção, mitigação, controle e compensação, informações que subsidiarão o parecer técnico (FCP, 2018d, n.p).

Desta forma, iniciado o processo de licenciamento ambiental o órgão licenciador deverá “solicitar informações do empreendedor sobre possíveis intervenções em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária” (ANTT, 2019, p. 87). O órgão ambiental licenciador requer a apresentação pelo empreendedor da Ficha de Caracterização da Atividade – FCA (art. 2º, III), solicitando informações sobre possíveis intervenções em territórios especialmente protegidos.

Entendemos que no procedimento de licenciamento ambiental, além dos bens ambientais que se pretendem proteger existem outros bens de caráter social que são impactados ou afetados por um determinado empreendimento os quais devem ser igualmente protegidos. A Portaria n. 60 não protege o direito à participação ou consulta dos “sujeitos subalternos” (WOLKMER; FERRAZZO, 2016). Seu objeto são os bens jurídicos: patrimônio histórico, bem cultura indígena, bem cultura quilombola, e o bem saúde do povo brasileiro. A Portaria n. 60 criou uma “totalidade” (KONDER, 1998) no processo de intervenção dos órgãos que trabalham com a categoria do licenciamento social e étnico.

A categoria da “totalidade”, que pode manifestar-se de diversas maneiras, abarca o mundo da vida cotidiana, a totalidade do ser, a universalidade dos sentidos e das práticas, a mundialidade capitalista concreta e abstrata. A exigência de uma nova ordem fundante implica do desafio de romper com a “totalidade” ontológica do pensamento moderno europeu, caracterizado por um idealismo individualista e por um subjetivismo centrado no “Eu Absoluto”. A nova “totalidade” está comprometida com uma reflexão que parte do mundo e da realidade, exigindo justiça e emancipação dos oprimidos de todos os tempos e lugares (WOLKMER, 2001, p. 270).

O art. 3º, §2º, inciso II, da referida Portaria estabelece que na hipótese de “a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra

Quilombola ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra quilombola” (FCP, 2018d, n.p), deverá o órgão responsável em realizar o licenciamento ambiental notificar a FCP. A Fundação deveria proceder com a realização de “avaliação dos impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento em terra quilombola e a apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos⁶⁴” (LEITE, M., 2018, p. 2130).

No caso dos territórios Quilombolas, presume que haverá intervenção quando a atividade ou o empreendimento que estiver localizado em terra quilombola ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto em território Quilombola. Necessário se faz, que sejam respeitados os limites da tabela prevista no Anexo I, da Portaria Interministerial nº 60. Devemos destacar o que menciona o Parecer 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA, a respeito da inexistência de hierarquia entre os impactos ditos diretos e os impactos indiretos:

Não existe, por outro lado, definição que estabeleça hierarquia entre impactos diretos e indiretos – impactos indiretos podem ser tão ou mais significativos do que impactos diretos, principalmente quando se está analisando impactos que afetam populações tradicionais, as quais interpretam e significam a magnitude do impacto de forma diferente daquela realizada pelo conhecimento técnico científico. Aliás, daí vem a significância do reconhecimento de determinado modo de vida tradicional e da necessidade de garantir sua reprodução (IBAMA, 2015, p. 4).

Segundo Leite (2018, p. 2130), a referida Portaria não se constitui em um procedimento de consulta, ela não prevê qualquer forma de participação direta das comunidades Quilombolas no licenciamento ambiental. Pretende a Portaria em questão, transformar a FCP em um órgão de representação das comunidades Quilombolas “na medida em que a vontade coletiva da comunidade é substituída pelos pareceres técnicos e pela manifestação conclusiva da Presidência da FCP” (LEITE, M., 2018, p. 2130), estamos diante de uma prática pautada na subordinação, tutela e dominação das comunidades Quilombolas.

Esclareça-se, ainda, que, em conformidade com as normas constantes na Convenção n.º 169 da OIT, a Fundação Cultural Palmares (FCP) não apresenta as comunidades quilombolas, que são representadas por suas associações comunitárias e/ou outras formas de organização política adotada tradicionalmente por este grupo étnico (LEITE, M., 2018, p. 2131).

O art. 5º da Portaria Interministerial nº 60 estabelece que a participação dos órgãos e entidades envolvidas no licenciamento ambiental, sem mencionar as mesmas, deverá ocorrer a partir dos Termos de Referência Específicos (TRE), conforme o modelo estabelecido nos

⁶⁴ Art. 7º, inciso II, da Portaria Interministerial n.º 60/2015.

anexos da portaria. Nos parágrafos seguintes, o órgão ambiental licenciador, deverá encaminhar para os órgãos e entidades envolvidas no prazo de 10 dias consecutivos, disponibilizando cada uma das entidades a Ficha de Caracterização da Atividade (FCA).

Segundo a Portaria Interministerial, os estudos ambientais produzidos pelo empreendedor deverão ser encaminhados para o órgão de licenciamento ambiental para a obtenção da licença prévia, segundo o art. 6º e 7º, devem em seguida ser encaminhados aos órgãos competentes para atuarem na questão Indígena, Quilombola, Patrimônio Histórico e Cultural e também da saúde (ANTT, 2019, p. 89), para elaboração de Estudo de Componente para identificar as características desses grupos especiais de proteção, e o Plano Básico o qual deverá conter medidas específicas de mitigação, controle e compensação de possíveis danos.

Anterior à emissão das licenças de instalação e de operação, o órgão ambiental licenciador federal, no caso o IBAMA (art. 8º), deverá solicitar manifestação dos órgãos e entidades envolvidos sobre o cumprimento das medidas ou das condicionantes das licenças que tiverem sido expedidas anteriormente no tocante aos planos e programas que sejam pertinentes à fase do licenciamento que esteja em curso (BRASIL, 2015a). A título de análise da narrativa dos órgãos ambientais e da FCP em relação a “verdadeira” intensão da Portaria a partir de Marcuse (1973), temos que:

1. Nos termos da Portaria Interministerial n.º 60/2015, compete à Fundação Cultural Palmares, como órgão envolvido no processo de licenciamento ambiental, manifestar-se sobre os impactos em áreas de comunidades remanescentes de quilombos, tendo em vista a proteção do patrimônio material e imaterial. [...] 3. É importante ressaltar que em cumprimento ao Art. 6º da Convenção 169 da OIT, deverá ser feita Consulta Prévia, Livre, Informada e de Boa Fé às comunidades tradicionais sempre que empreendimentos possam afetá-las, de acordo com o que trata as disposições abaixo: [...]4. Segue em anexo o Termo de Referência para elaboração do estudo do componente quilombola das comunidades que se encontram dentro dos limites previstos no Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/2015 (FCP, 2018c, n.p).

Estabelece o art. 10 da Portaria Interministerial n. 60 que os órgãos e entidades federais têm o dever de acompanhar a implementação das medidas e condicionantes que forem estabelecidas nas licenças que estejam relacionadas às suas áreas de competência. Cabe aos órgãos e entidades federais informar ao órgão ambiental licenciador os eventuais descumprimentos e inconformidades em relação ao que for estabelecido durante as análises prévias à concessão de licenças (BRASIL, 2015a). Segundo o Guia de Licenciamento Ambiental da ANTT, a ausência de manifestação dos órgãos e entidades no prazo estabelecido pela Portaria não implicaria prejuízo ao processo de licenciamento ambiental.

Cabe ressaltar o disposto no §4º do Art. 7º, que informa ausência de manifestação dos órgãos e entidades no prazo estabelecido não implicará prejuízo ao andamento do

processo de licenciamento ambiental, nem para expedição da respectiva licença, entretanto, o Ibama, no decorrer do processo de licenciamento e sem prejuízo do seu prosseguimento na fase em que estiver, poderá considerar manifestação extemporânea dos órgãos e entidades, após avaliação de conformidade e da relação com a atividade ou o empreendimento (ANTT, 2019, p. 89).

Tal fato não ocorre com a ausência do processo de consulta que poderá gerar nulidade aos atos administrativos, seja pelo fato do cometimento de uma ilegalidade administrativa, ou porque não guardaria legitimidade dentro do seio das comunidades por desrespeitar seus Protocolos. De acordo com a Portaria o órgão ou entidade competente para atuar no caso do licenciamento ambiental, que outrora, no caso das comunidades Quilombolas era a FCP e com a entrada em vigor do decreto nº 10.252/20 passou ao INCRA.

O procedimento da Portaria tem como objetivo proteger, mitigar, controlar e compensar não busca proteger o direito à consulta e participação dos povos. No rito de intervenção às ações do Estado enquanto agente protetor e garantidor de direitos deve ocorrer durante o Licenciamento. Já no caso do processo administrativo especial de CCPLI previsto pela Convenção n. 169 e no “corpus normativo internacional do direito à consulta” ou de “bloco de instrumentos normativos internacionais” deverá ser realizado antes do início do procedimento administrativo de licenciamento, bem como anteriormente a cada licença e a cada ato a ser emitido pelo poder público.

A primeira Instrução Normativa editada pela FCP foi a de n.º 01, datada de 25 de março de 2015, tinha como objetivo estabelecer procedimentos administrativos no âmbito da referida instituição, a serem adotados nas hipóteses estabelecidas pelo órgão ambiental federal, quando fosse necessária sua manifestação nos processos de licenciamento ambiental (BRASIL, 2015b). Essa manifestação, decorreria da existência de intervenção causada em terra Quilombola, em razão de atividade ou empreendimento que fosse objeto do licenciamento ambiental (LEITE, M., 2018, p. 2129-2130). Durante sua vigência foram emitidos diversos atos aplicando entendimento sobre o processo de CCPLI pela FCP que viola as legislações e os Protocolos autônomos das comunidades Quilombolas. Na Nota Técnica n. 6/2018 declarou a FCP que:

[...] há necessidade eminente de Renovação das Licenças, sendo indispensável e imprescindível a atuação da FCP/MinC, quanto instituição governamental interveniente, e que garantirá a aplicação da legislação vigente, quanto ao cumprimento do que estabelece a Portaria Interministerial nº 60/2015, e a Convenção OIT/169. Concluímos que as tratativas entre empresa e comunidades, a manutenção e realização de consulta nos moldes da Convenção OIT/169, conduzida por esta FCP, e a celebração de Termo de Compromisso são suficientes e atendem às exigências técnicas e dão segurança para que as comunidades do Território do Jambuaçu, possam discutir e avaliar, quanto as ações preventivas, de controle, mitigatórias e compensatórias frente aos impactos socioambientais decorrentes da instalação e

operação do mineroduto e da Linha de Transmissão 230 kV. Reforçamos por fim, que o Termo de Compromisso, objeto desta análise técnica, garantirá no primeiro momento a indenização das famílias quilombolas afetadas pela faixa de servidão dos empreendimentos, e que tiveram suas áreas de ocupação tradicionais e históricas afetadas pela instalação do empreendimento, e que a discussão relativa a área de influência direta/AID, que trata o Anexo I, da Portaria Interministerial nº 60/2015 [...] (FCP, 2018b, n.p).

No ano de 2018, após inúmeros embates junto às comunidades Quilombolas, bem como a edição de diversos Protocolos comunitários de consulta e consentimento, e ainda em razão da tentativa do Estado do Pará de regulamentar o processo de CCPLI a FCP editou uma nova Instrução Normativa de n.º 01, de 31 de outubro de 2018. A referida Instrução Normativa estabelece que “na fase a emissão da Licença de Instalação, a FCP analisará programas específicos expressos no Projeto Básico Ambiental Quilombola (PBAQ) ou documento equivalente. Na fase também haverá a realização de consulta às comunidades” (ANTT, 2019, p. 96).

Cumprimentando-a, sirvo-me deste para informar da Aprovação do Plano de Trabalho encaminhado pela empresa Terminal de Uso Privado e Complexo Agroindustrial de Barcarena - CEVITAL, através de seus consultores contratados, responsáveis pela elaboração dos Estudos do Componente Quilombola, junto às Comunidades de São Sebastião de Burajuba, Sítio Conceição, Sítio Cupuaçu/Boa Vista, Sítio São João e Gibrié de São Lourenço, todas localizadas no município de Barcarena/PA. Reforçamos, contudo, a necessidade mister de construção de um Plano de Consulta atrelado ao Rito de Licenciamento Ambiental conduzido por esta Fundação Cultural Palmares, que considere os Protocolos de Consulta Particulares das CRQ's, que já tenham sido lançados, bem como aqueles com processos em andamento, sobretudo para as comunidades afetadas pelo empreendimento. Considerando, as orientações gerais contidas no Termo de Referência Específico da Fundação Cultural Palmares/FCP, para elaboração do Estudo do Componente Quilombola, Anexo II – C da Portaria Interministerial/IBAMA nº 60/2015, de 24 de março de 2015, que define como obrigações do empreendedor/interessado a responsabilidade de custear a realização das etapas de consulta, “Também é responsabilidade do empreendedor garantir todas as condições técnica, logística e operacional para realização da consulta. A FCP fica responsável pelo convite, divulgação e coordenação da consulta pública” (FCP, 2018e, n.p).

Devemos sempre, nos questionar quanto à participação de agentes do Estado e representantes das empresas nas reuniões realizadas em seus territórios. Ocorre que em diversas ocasiões são utilizadas táticas com o objetivo de influenciar e intimidar as comunidades, exercendo a violência simbólica. Como exemplo, quando as empresas contratam policiais reformados ou de folga, ou ainda agentes de segurança para participarem de reuniões a fim de fotografarem e identificar as pessoas que se colocam contrárias a um determinado empreendimento (LEITE, M., 2018, p. 2115). A participação de reuniões por membros da empresa ocorre pela própria influência de órgãos como a FCP:

Nesse momento, nosso objetivo era entrar em contato com as lideranças das **12 comunidades quilombolas que estão na área de influência direta** (área de impacto) da Linha de Transmissão 230/500KV Vila do Conde - Marituba – Castanhal, da Equatorial Energia, e com as quais sequer foram realizadas as reuniões de caráter informativo, e, dadas as limitações de nossas capacidades institucionais e o número elevado de comunidades envolvidas, antes de enviar o convite formalmente, falar com as lideranças para saber a partir de um dado intervalo de datas (18 a 21/10) qual a melhor, bem como o turno mais viável para a realização dessas reuniões informativas. 3. Com essas informações, nós enviaríamos, logo em seguida, o convite com a descrição da atividade, como o próprio Protocolo de Consulta da AMPQUA prevê. 4. Entre as adaptações necessárias que citei acima está a entrega das cópias impressas das informações sobre o empreendimento e a legislação vigente. São entregues, conforme previsto no termo de referência (Anexo II-C da Portaria Interministerial nº 60/2015), 50 cópias do Plano de Trabalho por comunidade (se o número de famílias for menor do que 50, garante-se a entrega de um por unidade familiar). A entrega é feita pela equipe da consultoria socioambiental contratada pela empresa, posto que esta Fundação Palmares não possui as condições para fazer a entrega nós mesmos. 5. Não obstante, não se realiza a reunião informativa sem a nossa mediação entre a comunidade e o empreendedor (FCP, 2018a, n.p).

Quanto ao Termo de Referência Específico (TRE), que é realizado toda vez que o empreendedor, depois de ter elaborado o EIA e o RIMA, com base no TR emitido pelo órgão ambiental licenciador, identifica uma comunidade Quilombola, na área de Influência, nos raios da Portaria Interministerial nº 60, devemos nos questionar sobre o processo de confecção de tais documentos. Para Laschefski (2011, p. 27), um grave problema existente nos processos de licenciamento ambiental, é a ausência da institucionalização de uma audiência prévia para estabelecer as normas dos TRs, utilizados para elaboração dos estudos ambientais obrigatórios.

Raquel Giffoni Pinto ao mencionar a atuação das consultorias juntos às comunidades Quilombolas afetadas por uma linha de transmissão explica que “a consulta à comunidade local e o registro escrito e documentado nos relatórios de impacto e outros estudos tornam-se fundamentais para prevenir riscos jurídicos ao empreendimento, a consultoria e aos técnicos” (2019, p. 121). Retrata o discurso e a narrativa das consultorias das empresas a respeito do direito à consulta, por outro lado, precisamos compreender nesse processo as estratégias empresariais e as relações entre as consultorias e os agentes estatais.

Ivone, que coordenou a parte socioeconômica do estudo de impacto de uma linha de transmissão, disse que através de relações de amizade possuía com alguns funcionários da Fundação Palmares, pensou em estratégias para que o EIA incluísse também estudos nas comunidades quilombolas. Nesse contexto, alguns funcionários da Fundação Palmares e a consultoria articularam um grande seminário para qual foram convidadas diversas lideranças quilombolas dos estados que seriam atravessados pela linha de transmissão. Era necessário identificar todas as comunidades quilombolas próximas ao traçado da linha que, por não possuírem suas terras reconhecidas e registradas, tornava-se um grande desafio para a pequena equipe de consultores. A justificativa utilizada para vencer o empreendedor era de que todo esse processo blindava o projeto contra possíveis denúncias do Ministério Público, que poderia questionar o processo de licenciamento e mesmo denunciar os consultores por omissão (PINTO, R., 2019, p. 121).

No caso das comunidades Quilombolas, a FCP e agora o INCRA deveriam submeter o TRE Quilombola à consulta, bem como a proposta do Termo deveria ser elaborada de acordo com o caso concreto, considerando a realidade das comunidades, os biomas diferenciados e a atividade que se pretende licenciar. Os TRs deveriam ser discutidos em especial com as comunidades e os povos que serão atingidos, impactados ou afetados, tendo como objetivo estabelecer no termo de referência elementos que contemplem as demandas daqueles sujeitos (LASCHEFSKI, 2011, p. 27).

Sendo necessário refletirmos sobre as distintas racionalidades a partir do respeito ao direito à diferença, possibilita a desconstrução da subalternidade, servindo de base ao tratamento desses sujeitos enquanto “detentores de direitos, especialmente o direito de escolha sobre o seu próprio futuro” (LASCHEFSKI, 2011, p. 30). E ainda, levantarmos o fato que o simples fato da ausência dessa discussão ou sua naturalização, consiste em uma negação da cidadania racial e por si só o exercício de uma faceta do racismo estrutural. Empresários brancos, discutem seus futuros junto aos órgãos ambientais licenciadores, ou aos órgãos intervenientes, contudo “eles” os “outros” são objetos e sua parte é tão somente aceitar o que foi pensado de melhor para eles.

3.4 O papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no procedimento do licenciamento ambiental em empreendimentos que afetam Territórios Quilombolas

Em 20 de fevereiro de 2020, o Presidente da República editou o decreto regulamentador nº 10.253 que alterou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No bojo do referido decreto, no artigo 1º, do Anexo I, passou a prever que compete ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimentos (MAPA), dentre outras, a competência de promover a “reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, da Amazônia Legal e das terras quilombolas” (inciso XIV).

O decreto em questão previu que caberá a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários a competência de: “formular, normatizar e supervisionar as ações e as diretrizes sobre: manifestação em licenciamento ambiental que afete direta ou indiretamente as terras quilombolas” (art. 13, inciso I, alínea g). No art. 14, estabeleceu a competência do Departamento de Políticas de Cadastro e Regularização Fundiárias para rever a estrutura e os processos de políticas públicas e diretrizes de reordenamento agrário; realizar a normatização e

definição de diretrizes sobre identificação e demarcação de terras remanescentes de Quilombos; e a coordenação e a formação de grupos técnicos para a elaboração dos estudos de identificação e demarcação de terras remanescentes de Quilombos.

O art. 15 estabeleceu a competência do Departamento de Monitoramento e Supervisão do MAPA, de supervisionar em articulação com os órgãos ambientais, as atividades de licenciamento ambiental que afetem diretamente ou indiretamente as terras quilombolas.

No tocante às funções do INCRA, o decreto n. 10.252 alterou a estrutura, regimento e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Instituto, tendo no Anexo I estabelecido a estrutura regimental do Incra. No Art. 13, estabeleceu as competências da Diretoria de Governança Fundiária dentre elas:

VI – coordenar a execução das atividades de identificação, de reconhecimento, de delimitação, de demarcação e de titulação das terras caracterizadas como de ocupação pelos remanescentes de quilombos; VII – coordenar as atividades de licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos em articulação com o órgão ambiental responsável; VIII – propor indenização em decorrência da ação de desintrusão de área quilombola.

Por fim, a Portaria 531/2020 alterou o Regimento Interno do INCRA estabelecendo no artigo 82, que:

À Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) compete coordenar, supervisionar, normatizar e controlar as atividades de reconhecimento, identificação, delimitação, demarcação, titulação dos territórios quilombolas; de licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos em articulação com o órgão ambiental responsável; promover a defesa dos interesses das comunidades remanescentes de quilombos nas questões relacionadas com a titulação de seus territórios; promover a articulação interinstitucional necessária à solução de conflitos ocorrentes nas áreas reclamadas pelas comunidades quilombolas; análise e encaminhamento de propostas de desapropriação e aquisição de áreas privadas incidentes nos territórios quilombolas; promover a articulação com os órgãos governamentais envolvidos na regularização dos territórios quilombolas; propor, supervisionar, controlar e acompanhar a implementação de convênios, ajustes, contratos e termos de cooperação técnica relativos à regularização de territórios quilombolas; propor critérios e metodologia visando o controle, uso, manutenção, segurança, atualização e disponibilização de dados para o sistema de informação, de modo a garantir que sejam contemplados as diretrizes e os procedimentos previstos nos atos normativos.

Importante destacar que tais mudanças realizadas por decreto e portaria não tendo passado pelo crivo do Congresso Nacional violam leis e tratados internacionais, configurando a prática pelo governo federal de Racismo Sócioambiental. Alterações semelhantes foram feitas junto as competências da FUNAI, contudo foram impugnadas junto ao STF, que declarou as alterações no âmbito da FUNAI como inconstitucionais. Na reunião Presidencial do dia 22 de abril de 2020, o Ministro do Meio Ambiente Ricardo Sales relatou que:

A oportunidade que nós temos, que a imprensa não tá... tá nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação, todas as reformas que o mundo inteiro nessas viagens que se referiu o Onyx certamente cobrou dele, cobrou do Paulo... cobrou da Teresa, cobrou do Tarcísio, cobrou de todo mundo, da... da segurança jurídica, da previsibilidade, da simplificação, essa... grande parte dessa matéria ela se dá em portarias e norma dos ministérios que aqui estão, inclusive o do Meio Ambiente. E que são muito difíceis, e nesse aspecto eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil, de passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrut... e... é ... instrução normativa e portaria, porque tudo que agente faz é pau no judiciário, no dia seguinte. Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas (BRASIL, 2020, p. 20).

As normas ora apresentadas e questionadas interferem diretamente no direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado de mais de 200 comunidades Quilombolas em todo o Brasil, que estão sendo afetadas e impactadas por cerca de 600 empreendimentos que encontram-se sendo licenciados. Até março do presente ano, essas comunidades eram acompanhadas pela FCP, que possuía a função de emitir parecer a respeito dos impactos ao patrimônio Quilombola dos empreendimentos licenciados.

Salientamos que a atuação da Palmares não se confunde com o processo administrativo especial de CCPLI. Importante ressaltar que o debate da consulta e consentimento prévio, mesmo tendo problemas se fazia possível dentro da FCP por se tratar de uma instituição que em seu nascimento tinha como escopo a proteção do patrimônio cultural Quilombola, diferente do INCRA que está vinculado ao MAPA. Cabe ressaltar que, no dia 26 de maio de 2020, os presidentes do INCRA e da FCP encaminharam ofício ao presidente do IBAMA, e os secretários estaduais de Meio Ambiente, informando a alteração da competência para a atuação nos cerca de 600 licenciamentos ambientais que afetam comunidades Quilombolas.

Em 16 de junho de 2020, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) no uso de suas atribuições conferidas pela Lei n. 12.986/14 editou a Recomendação nº 05, “recomendando que, durante a pandemia causada pela COVID-19, não sejam emitidas qualquer autorização ou licença para construção da Linha de Transmissão 230 kV Oriximiná – Juruti – Parintins devido à inobservância do procedimento de consulta e consentimento prévio, livre e informado às comunidades quilombolas afetadas, impactadas ou atingidas, conforme determinação da Convenção 169 da OIT da qual o Brasil é signatário” (CNDH, 2020, p. 1).

O CNDH recomendou aos diversos entes federativos, órgãos públicos e as empresas envolvidas no processo de Licenciamento Ambiental que impactará comunidades Quilombolas

no Município de Oriximiná/PA que realizassem o procedimento apropriado de Consulta e Consentimento de acordo com a Convenção n. 169 da OIT. Em relação ao INCRA, recomendou

1. Que o INCRA se abstenha de se manifestar no processo de licenciamento ambiental do empreendimento até que seja realizado o procedimento de consulta e consentimento prévio, livre e informado de acordo com os protocolos autônomos e comunitários ou outros instrumentos similares apresentados pelas comunidades impactadas, afetadas ou atingidas, pelo empreendimento Linha de Transmissão 230 kV Oriximiná-Juruti-Parintins; 2. Que se abstenha de intervir no bem patrimônio cultural quilombola, conforme estabelece a Portaria 531 de 2020, até que o órgão ambiental licenciador realize o procedimento de consulta e consentimento prévio, livre e informado de acordo com os protocolos autônomos e comunitários ou outros instrumentos similares apresentados pelas comunidades impactadas, afetadas ou atingidas, pelo empreendimento Linha de Transmissão 230 kV Oriximiná-Juru-Parintins (CNDH, 2020, p. 3).

Em 29 de julho de 2020, o INCRA, por intermédio do ofício n. 3182, associado ao processo administrativo 01420.010045/2015-07 referente à “convalidação dos atos praticados pela Fundação Cultural Palmares, após a edição do Decreto n. 10.252/20”, emitiu parecer no sentido de convalidar os atos praticados pela FCP. No ofício em questão, alegou que “de acordo com a FCP o empreendedor vem atendendo à determinação e normas vigentes”, no caso do licenciamento ambiental referente a instalação de Linha de Transmissão impactando território Quilombola (INCRA, 2020b, p. 1).

Como fundamentação da legalidade do ato da FCP, justifica o fato de haver o cumprimento por parte do empreendedor de “todas as informações constantes do Termo de Referência Específico (TRE) para a elaboração do Estudo de Componente Quilombola que envolve as comunidades afetadas” (INCRA, 2020b, p. 1). Alerta que o parecer da FCP, no caso em questão, atualmente acompanhado pelo INCRA, conclui pela anuência com a Licença Prévia, além de aprovar o Estudo de Componente Quilombola (ECQ). Na ocasião, foram estabelecidas algumas condicionantes, dentre elas a realização de Consultas sobre o ECQ (INCRA, 2020b, p. 1).

Termina o documento em questão concluindo que “foram atendidas todas as etapas previstas na Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 e da Instrução Normativa FCP nº 01, de 31 outubro de 2018, **manifestamos pela convalidação** do Parecer Nº 21/2020/RR-MA/PR (SEI nº 6443176) e reforçando que as demais ações ocorram apenas a realização das consultas às comunidades afetadas” (INCRA, 2020b, p. 2). O documento em questão, corrobora com o discurso questionado pelo presente trabalho, pois fortalece a visão racista violadora do direito fundamental à consulta das comunidades Quilombolas.

No tocante às alterações de competência da FCP, não houve nenhum tipo de processo administrativo especial de consulta e consentimento prévio, livre e informado junto

às comunidades Quilombolas, tão pouco se respeitou a atribuição do legislativo por se tratar de matéria de reserva de lei. Mister elucidar que o poder Legislativo instaurou diversos procedimentos a fim de obter esclarecimentos sobre a matéria, bem como pedidos de impugnação dos decretos presidenciais ora em comento.

A Fundação Cultural Palmares foi criada para defender e garantir uma cidadania aos povos afrodescendentes, em especial as Comunidades Quilombolas que fosse capaz de subsidiar a efetivação de seus direitos étnicos à autodeterminação. Todavia, com o passar dos tempos, foi tragada pelo “imaginário colonial” passando a servir como legitimadora da opressão e das práticas abissais de dominação. O Quilombola passou a representar uma herança cultural, entretanto que seria incapaz de determinar os rumos do seu território, ainda mais quando esse território representasse “riqueza econômica”, um bem de valor econômico, de importância significativa ao desenvolvimento da Nação.

O Estado não aceita escutar e compreender o modo de vida e as leis que emanam das Comunidades Quilombolas. As instituições do Estado como a FCP e o INCRA, ao trabalharem com o olhar do Estado Nacional, do Estado brasileiro negam a existência aos Povos Quilombolas de escreverem e ditarem seu direito de acordo com suas cosmologias e sua organização social. Aqui estamos diante do regacionismo e do racismo estrutural, levado a cabo pelo Estado brasileiro por meio de suas instituições e dos agentes públicos que a conduzem. O processo de licenciamento ambiental, nega o direito fundamental dos Povos Quilombolas de se autodeterminarem, nega seu direito de dizer que tipo de desenvolvimento é mais adequado para suas leis, para seu modo de vida e principalmente nega o direito desses Povos serem “Seres Humanos”. A Cidadania Racial se coloca junto com o exercício do Direito à Autoderminação como uma forma de mater-se viva a própria ancestralidade desse povo, negada pelo “Estado Anti-Democrático de Direito”, ou um Estado que nega uma concepção de natureza que não se cinde ou não se consiste em uma realidade dicotômica.

CONCLUSÃO

A terra é o meu quilombo,
 o meu espaço é o meu quilombo.
 Onde eu estou, eu estou,
 quando estou eu sou
 (...) Ó paz infinita, poder fazer elos de ligação
 numa história fragmentada.
 África e América e novamente Europa e África.
 Angola. Jagas.
 E os povos do Benin de onde veio minha mãe.
 Eu sou atlântica.
 (Beatriz Nascimento, 1989)

Nos versos da historiadora, ativista, poetisa e intelectual brasileira Maria Beatriz Nascimento, inicio o que teoricamente deveria ser a conclusão do meu trabalho. Teoricamente, porque, como nos versos da poetisa, “a terra é o meu quilombo, o meu espaço é o meu quilombo”. Quilombo como um espaço de liberdade, um espaço onde é possível as mudanças de paradigmas, onde é possível “fazer elos de ligação numa história fragmentada” tendo como objetivo trabalhar a desconstrução do imaginário coletivo e social é algo vivo e contínuo na história. Espaço que não consegue se concluir, pois em movimento encontra-se.

A pergunta problema que procuramos responder durante todo o trabalho deve ser aqui resgatada: *Os Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento Quilombola constituem-se em expressão prática da teoria do “Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo”, com força jurídica e eficácia vinculante, sendo reconhecidos em sua plenitude pelas instituições públicas como instrumentos de reconhecimento étnico, da cidadania racial e para a resolução de conflitos socioambientais gerados nos processos de licenciamento ambiental?*

Foram pesquisados e analisados nove Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento, representando onze histórias Quilombolas que o tempo tentou apagar, invisibilizar ou negar, todavia não podem ser classificadas como a totalidade das histórias Quilombolas no Brasil. Estamos diante de uma estrutura colonial, de um mundo construído sob o fundamento da colonialidade do poder em que o racismo se constitui enquanto uma barreira do exercício do direito à cidadania e à participação. Resgatar a ancestralidade e as cosmologias, manter vivas suas identidades e culturas apresentou-se como um dos discursos centrais dos Protocolos como fundamento de legitimidade e validade jurídica de tais documentos.

O conflito socioambiental, o direito à autodeterminação e a luta antirracista das Comunidades Quilombolas são os fundamentos sociais dos Protocolos Comunitários-Autônomos. As comunidades viviam em seus territórios como sujeitos históricos, vivenciando suas cosmologias e culturas, ao serem “atacados” pela “onda de desenvolvimento” e pela “racionalidade civilizante” são compelidas a desenvolverem estratégias de resistência e reconhecimento do seu “ser” e do seu próprio “corpo”.

Ao trabalharmos conceitos e categorias como “população”, “assimilação”, “autodeterminação”, “aculturação”, “cidadania”, “tribal”, “povos”, “etnias”, “raça”, “sujeito de direito”, “norma jurídica”, buscamos desconstruir ao longo do trabalho seus significados, afastando as relações binárias neles contidas, pelas quais se estabeleceram uma relação hierárquica de um termo sob o outro, a depender do conceito e de seu papel na estrutura social. Para em seguida, por meio das assinaturas construídas pelos movimentos sociais emergentes no decorrer das lutas do que denominamos de “Novo Constitucionalismo Latino Americano”, em razão dos limites do constitucionalismo clássico e da imposição da racionalidade ocidental, resgatar o pluralismo jurídico como fonte normativa em um horizonte pluralista do sistema jurídico.

Os tratados internacionais passam a ter a função de parâmetros interpretativos do direito interno, onde tais normas integram o alicerce do direito à CCPLI e de participação das Comunidades Quilombolas. Diversas são as diretrizes estabelecidas pelos organismos da ONU, entretanto muitas delas ainda não foram cumpridas ou observadas pelos órgãos estatais no tocante à efetivação de forma adequada do processo de CCPLI. Por outro lado, tais recomendações e as normativas internacionais mencionadas nesse trabalho enquanto “corpus normativo internacional do direito à consulta” subsidiam a juridicidade dos Protocolos, garantindo o respeito do direito à diferença e legitimando a importância da identidade étnico-racial das comunidades Quilombolas presente nos Protocolos.

A cultura jurídica de abstração dos sujeitos do constitucionalismo liberal, historicamente garantiu a igualdade formal, todavia buscou eliminar a diversidade cultural, orientando-se em torno da universalidade dos sujeitos sociais. O Constitucionalismo insurgente praticado no continente Americano (América Latina e Caribe) tem como característica a legitimidade popular democrática participativa, assim as normativas de direito internacional auxiliaram que a partir da década de 1970 os movimentos sociais emergentes/Povos e diversas entidades e redes de apoio, buscassem influenciar as constituições nacionais e as legislações internas para reconhecer a pluralidade étnica, social, cultural, e aos poucos o sujeito abstrato do constitucionalismo liberal e da racionalidade liberal, fosse substituído por um sujeito histórico.

Devemos interpretar as normas de forma sistêmica em conjunto, não podemos interpretá-las de forma separadas. A Convenção n. 169 da OIT, como a Constituição de 1988, deve ser interpretada em conjunto com as demais normas internacionais mencionadas. Por exemplo, a Declaração de Durban traz a noção de família humana, reconhecendo que o processo colonial deixou viva a memória e a herança racial, sendo necessário a criação e o reconhecimento de mecanismos que sejam capazes de eliminar essas práticas e estruturas de poder e de segregação. Partindo dela, em conjunto com a Convenção n. 169, concluímos que os Protocolos Comunitários-Autônomos são instrumentos jurídicos que retratam a diversidade e a herança cultural de cada uma das comunidades Quilombolas, oportunizando ao Estado brasileiro entender e compreender o modelo de desenvolvimento dessas comunidades, cabendo a ele seu reconhecimento e observância dos preceitos ali descritos.

Pela Declaração e pela Convenção de Diversidade Cultural, os Estados e o Brasil são um deles, comprometeram-se a proteger e promover a diversidade das expressões culturais, sendo reconhecido a necessidade da realização do diálogo intercultural, que somente poderá ser possível pela observância do modelo de regulamentação do processo administrativo especial de CCPLI pelos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento.

Dessa forma, as tentativas de regulamentação pelo Estado brasileiro, seja pela União, seja pelos Estados partes, são inconstitucionais e violam as normativas internacionais por não observarem os procedimentos previstos nos Protocolos ou outros documentos construídos pelas comunidades, que estão amparados nas diversas normas internacionais mencionadas nesse trabalho.

Um problema que ficou nítido nas tentativas de regulamentação, além da não consulta com os povos, foi a vinculação da mesma a uma determinada atividade, e não aos atos administrativos e a lei, o que mostra a reprodução de um discurso de dominação, hierarquização e monetarização, que vem tentando transformar o direito à consulta e participação, em uma mera fase do licenciamento, descaracterizando sua natureza de processo administrativo especial.

Em sendo uma política de Estado, deve obedecer às normas constitucionais e internacionais. O discurso que aparece no texto, na linguagem dos decretos de tentativa de regulamentação, demonstram que os órgãos estatais continuam a reproduzir práticas que já não estão mais asseguradas no espírito das leis. Mesmo que as normas tentem demonstrar uma nova dogmática, a racionalidade jurídica do Estado arraigada está no imaginário do sistema mundo/moderno colonial, reproduzindo práticas binárias clássicas de segregação e

hierarquização dos saberes, impedindo o diálogo intercultural, o que pode ser entendido como uma prática racista e discriminatória, pois exclui o outro.

Ressalta-se que pela Convenção de Diversidade Cultural trata-se a diversidade de um imperativo ético inseparável da Dignidade da Pessoa Humana, motivo esse que impede qualquer uniformização ou abstração no processo de consulta e consentimento, sendo tal situação retratada nos Protocolos Comunitários-Autônomos.

A periferia pela colonialidade do poder, vincula-se à natureza, ao bárbaro, ao atrasado, tudo aquilo que não é civilizado, porque não é moderno, pois o moderno pressupõe a existência de tecnologia. Ao entendermos a racionalidade colonial/iluminista lume do sistema mundo/moderno colonial, podemos identificar os conceitos que foram desconstruídos e seus sentidos. Por outro lado, foi possível identificar os diversos “significados” os quais tais conceitos podem assumir, a depender dos agentes e dos sujeitos que os interpretam.

Outro grave problema é a delegação do processo administrativo especial de CCPLI para as empresas, ou para consultorias socioambientais, bem como deixar a cargo das mesmas que identifiquem quem são as comunidades Quilombolas, se são Quilombolas e se serão afetadas. Considerar a afetação, impacto ou interferência em razão de um critério de quilometragem é desconsiderar o território e as identidades daquele grupo.

O processo de desconstrução, como já muito mencionado, exige que o olhar da Convenção seja tomado como referência a nossa Constituição, seja tomando como referência o conjunto normativo internacional, que o processo de consulta e consentimento e a participação nos processos de desenvolvimentos leve em conta as categorias e conceitos das Comunidades Quilombolas, sob pena do processo ser nulo, não existindo no ordenamento jurídico em razão de contribuir para o acirramento das desigualdades e do racismo estrutural.

O entendimento da empresa não é o entendimento das comunidades, bem como o processo somente será válido se objetivar um debate intercultural entre o Estado e as comunidades, trata-se de uma relação do exercício de cidadania. Um empreendimento que será submetido ao licenciamento por uma empresa, será fiscalizado e controlado pelo Estado, todavia busca gerar riquezas econômicas dentro da estrutura do mercado, baseado no sistema econômico hegemônico.

A fim de não violar a Dignidade e de dizimar os grupos etnicamente diferenciados, conferiu a convenção e os outros instrumentos, como Durban a obrigação exclusiva do Estado de por meio do processo administrativo de consulta promover, ele Estado, somente ele, um diálogo intercultural com as Comunidades Quilombolas, objeto de nosso estudo. Entende a ONU que o Estado democrático tem a função de mediar, dialogar, prover a vida digna para

todos os cidadãos, daí a necessidade da categoria da cidadania racial enquanto expressão do exercício do direito à autodeterminação. O desenvolvimento hegemônico, viola direitos humanos, e o Estado brasileiro não pode compartilhar com tal perspectiva.

O agente estatal carrega suas experiências e visões de mundo ao exercer seu papel de intérprete da norma, todavia os “sujeitos Quilombolas” carregam em seus corpos a marca da “raça inferior” fruto do processo colonizatório imposto pela cultura Europeia. Enquanto instrumentos de um processo de desconstrução da racionalidade moderna, fundamentada no sistema mundo/moderno colonial, questionamos qual o sentido desse processo. Os Protocolos comunitários-autônomos possuem valor dentro de uma cadeia de substituições, ou seja, estão inseridos dentro de um contexto, esse contexto é o da negação de direito e da ausência de um conceito histórico, sociológico, econômico de cidadania que fosse capaz de abarcar as identidades, etnicidades e sentidos das comunidades Quilombolas.

O direito, enquanto conjunto normativo, por meio dos Protocolos é determinado por outras formas jurídicas, que não necessariamente são as que nós estamos acostumados a compreender, dentro da racionalidade que nos foi imposta. Entender que essa racionalidade existe, é entender que ela se manifesta em conceitos e estruturas do Estado, nos possibilita perceber que elas não são as únicas racionalidades jurídicas possíveis para garantir e efetivar direitos.

A partir de então passamos a ver onde estão as bases e os sentidos dos Protocolos, esses sentidos vão conferir força jurídica a tais documentos, denominadas a partir das experiências históricas das comunidades Quilombolas, e devem ser consideradas, estabelecendo-se um diálogo sem que para isso o Estado deixe de cumprir seu papel. Até porque ao fazer isso, reconhecendo os Protocolos e aplicando-os pela perspectiva dos sujeitos subalternos, mostrará que a democracia por si só é capaz de garantir a estrutura da sociedade hegemônica.

Os Protocolos são a expressão mais legítima do direito à autodeterminação das comunidades Quilombolas, sendo sua força normativa capaz de orientar o Estado democrático de direito. Eles rompem com o paradigma hegemônico de que os conhecimentos não europeus são o “outro” estando fora dos “paradigmas universais do conhecimento”, e, portanto, seriam ilegítimos o que impediria o exercício da cidadania plena por estes grupos.

O Estado deveria ocupar o papel de mediador e de conciliador, entre as comunidades Quilombolas e o setor empresarial, orientando-se em sua atuação pelas normativas internacionais que determinam o dever do Estado de garantir o respeito aos direitos identitários, culturais e ancestrais das comunidades. A Convenção n. 169 se baseia na proteção

por meio do respeito às culturas e formas de vida tradicionais, além de considerar que é um direito à essas comunidades existirem, viverem por meio de suas identidades, possuindo o direito de determinar por eles próprios a forma, a concepção e o ritmo do seu desenvolvimento.

O imaginário colonial criou um padrão classificatório pautado na diferença e na hierarquização entre as raças. Esse padrão culturalmente estabelecido, desenvolvido ao longo da história foi apropriado no discurso das elites que controlam os meios e mecanismos de produção. Historicamente essa elite ocupa os cargos de comando do Estado, definindo desta maneira os conceitos, os significados, dos enunciados, do discurso jurídico dentro da sociedade. Tal discurso é carregado por experiência do lugar ocupado por cada um dos emissores da mensagem.

O conceito de raça foi trabalhando em uma perspectiva de codependência com a etnicidade, tomando como referência as decisões da Corte Colombiana. Entendemos que seria importante em nossa análise dos significados e conceitos sobre os elementos e pressupostos da consulta e do consentimento levarmos em consideração as categorias a partir da história e do seu sentido político, pois a sua abstração pode esconder uma estratégia de dominação e controle. Assim optamos, por identificar, após entendermos os elementos e pressupostos, o conteúdo dos Protocolos comunitários Quilombola a fim de responder parte de nossa pergunta problema, qual seja se os mesmos poderiam ser entendidos por meio do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo.

Os Protocolos são instrumentos legítimos de vontade das comunidades, enquanto expressão de autorregulamentação do processo de consulta. A categoria de Protocolos Comunitários-Autônomos são aqueles instrumentos jurídicos discutidos e pactuados pelas comunidades Quilombolas autonomamente. São fruto da vontade unilateral das comunidades, tendo como finalidade estabelecer o modo em que tomarão suas decisões e como serão consultados e como o seu consentimento se apresentará.

No tocante à sua extensão, classificamos os Protocolos em sintéticos e analíticos a fim de mostrar ao Estado e aos atores do campo do sistema de justiça a semelhança com os processos constitucionais. Ao longo do trabalho relacionamos as normas descritas em cada um deles, com a revisão bibliográfica sobre a temática e sobre questões jurídicas, políticas e sociais, de forma exemplificativa estabelecido algumas categorias normativas que indicam se um protocolo pode ser classificado enquanto sintético e analítico. Relacionando de forma não taxativa as possíveis fases/etapa do processo administrativo especial de CCPLI buscando entender como esse conteúdo se relaciona com o entendimento Estatal sobre as identidades Quilombolas, seu reconhecimento e se a categoria de cidadania racial se aplica aos Protocolos

Quilombolas enquanto teoria capaz de fundamentar o direito à autodeterminação, por meio do direito à participação e à Consulta no Brasil de acordo com as normas internacionais trabalhadas.

O Estado não se legitima mais como o único produtor de normatividades, passando o pluralismo jurídico constituir-se como o campo propício para que a juridicidade produzida no tempo histórico pelas comunidades Quilombolas encontre fundamento filosófico e dogmático, possibilitando que tais comunidades etnicamente diferenciadas se afirmem enquanto sujeitos históricos. Concluimos que os Protocolos são uma expressão da teoria do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, pois em todos os protocolos os cinco critérios propostos por Carlos Wolkmer estão bem identificados, encontrando ainda fundamentos nas normas internacionais mencionadas.

Como vimos, seja pela teoria do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, seja pela observância de todos os elementos previstos nas Convenções internacionais, a narrativa e o discurso do poder público é de afastar a interpretação do processo de consulta e do direito consuetudinário das comunidades quilombolas como fonte do direito capaz de regulamentar esse processo. Conforme trabalhamos, especificamente no caso dos Quilombolas, uma das hipóteses poderia ser o racismo cultural, ideias racistas que foram construídas ao longo da história brasileira.

A ciência jurídica foi constituída sob a compreensão de que seriam independentes de pressões sociais, estando seu fundamento nas próprias regras, sendo impessoais e abstratas. Os novos sujeitos de direito passam a reivindicar seu reconhecimento como “outro”, exigindo o respeito as suas diferenças exigindo o respeito à justiça em seu lugar de fala.

O Direito em sua teoria clássica se fundamenta em valores universais e liberais, valores esses que excluem a diversidade cultural e a diversidade de saberes. Ao questionarmos a lógica unificadora do pensamento hegemônico, buscamos demonstrar a necessidade de compreendermos a modernidade sob outros olhares, que historicamente foram classificados como ruins, maus, bárbaros ou atrasados.

Os movimentos emergentes se estruturam em torno de uma racionalidade inclusiva, em oposição à racionalidade liberal clássica que nos dá os elementos necessários para relacionar esse pensamento com racionalidades que sejam capazes de aglutinar as classificações e categorias produzidas pela experiência de vida e pela realidade, abandonando o sujeito abstrato do iluminismo, unindo a vida no território e a vida do ser humano.

É necessário debatermos a relação da ausência, da exclusão, da negação como critério para definir o “Quilombola”, com o não exercício de uma cidadania conceituada

historicamente e as exclusões abissais vivenciadas por estes coletivos, que aparecem nas necessidades de seus protocolos. Como as violências sofridas, as mortes, as desapropriações, dentre outras. Essas violências abissais não permitem o exercício da cidadania liberal, porque ela não é pensada pelas categorias deles, a cidadania racial possibilitaria pensar essas categorias. Romper com o olhar colonial, significa entender o conceito, seu significado, o que se pretendia com ele, desconstruindo e trazendo esse conceito por meio de uma realidade de vida dos grupos, algo que para eles tenha um significado e importância.

Os Protocolos, quanto instrumentos do pluralismo jurídico comunitário-participativo, possibilitam a regulamentação do direito à CCPLI e à participação, assim ocorrendo estamos diante da concretização de uma cidadania que não é a cidadania liberal clássica, o que optamos foi utilizar a categoria de cidadania racial. Por outro lado, esse conceito político pode ser fundamentado no quilombismo de Abdias enquanto uma filosofia negra, uma filosofia que remonta a produção científica que antecede a institucionalização do sistema mundo/moderno colonial enquanto sistema dominante e vencedor.

Utilizamos a categoria da Cidadania racial para debater o fato histórico de que sujeitos racializados, são colocados como subalternos, onde o discurso presente nos Protocolos pretende possibilitar o exercício de um direito pelos Quilombolas. No caso, um direito que não vem sendo respeitado, tampouco reconhecido pelo Estado que é o direito à consulta e consentimento. Se a aceitação dos Protocolos fosse pacífica, se o rito da consulta e a própria consulta fosse aplicada, não haveria a necessidade de se propor uma cidadania racial que tenha como objetivo, enquanto abordagem filosófica, trilhar novas possibilidades e alternativas para a sociedade, rompendo com a estrutura intelectual e prática que é o racismo.

Os Protocolos propiciam o reconhecimento como legítimos por parte do Estado, da lei do negro, da lei do Quilombola, da lei do sujeito racializado, que somente era reconhecido pela categoria colonial, o Protocolo no campo simbólico quer mostrar que a ciência negra, a ciência quilombola, rompe com a categoria da subalternização e das dicotomias próprias da racionalidade iluminista. Em Abdias do Nascimento e no Quilombismo passamos a entender o “Quilombo”, seja na sua categoria histórica, seja enquanto categoria constitucional, seja enquanto sinônimo de resistência e luta contra a dominação colonial, como elemento capaz de justificar a organização política e jurídica das Comunidades Quilombolas, enquanto movimento emergente, que rompe com os paradigmas jurídicos coloniais, desconstruindo o sistema jurídico excludente e monista.

Como outrora, não estão só, racializados estabelecem relações de resistência, tecem redes de solidariedade e alteridade. São detentores de diversas identidades que compõem sua

identidade Quilombola, e todas essas forças são catalisadas em torno de um instrumento jurídico colonial, que é desconstruído e passa a ser lido pela hermenêutica negra.

Aqui demonstramos que, em resposta a racionalidade hegemônica, os movimentos sociais emergentes, mas especificamente os Quilombolas ora estudados, por meio de seus Protocolos uns mais analíticos do que os outros contaram suas histórias e seu entendimento de mundo, reivindicando que suas racionalidades fossem respeitadas. Não propõem o fim do Estado ou das estruturas estatais, propõem simplesmente o cumprimento da Lei, da Convenção 169 e dos outros instrumentos internacionais, os quais reconheceram a obrigatoriedade da observância do direito à autodeterminação, do fim do racismo, e do rompimento das práticas de dominação e subjugação.

A cultura não é uma, as identidades são dinâmicas, assim, deve o Estado compreender a racionalidade presente nos Protocolos que retratam a convivência desses povos com a natureza, onde o domínio científico não significa sua aniquilação e destruição, onde não quer dizer que antes da conjuração do feitiço do sistema mundo/moderno colonial as ancestralidades do corpo negro, do que hoje denominamos de Quilombolas já não produzissem em seu território saberes e ciência.

O licenciamento ambiental acaba por legitimar a exploração de recursos naturais, enquanto um fator de importante crescimento econômico, partindo de uma concepção reducionista da natureza. A Fundação Cultural Palmares foi criada para acabar com o racismo, lutar contra as desigualdades sociais fundamentadas pela classificação e hierarquização das pessoas fundamentadas no critério racial. Enquanto instituição do Estado construída e fundada no regime democrático de direito, tinha como função declarar e internalizar no corpo estatal o direito à autodeterminação das comunidades.

Com o passar do tempo, como instituição do Estado liberal, passou a reproduzir as tensões do mercado e dos antagonismos que o processo de desenvolvimento representa, onde a diversidade cultural poderia ser reconhecida, porém não poderia ser compreendida em sua totalidade, pois acabaria por prejudicar o desenvolvimento nacional. A fala dos agentes públicos reproduz uma ideologia própria do serviço público a respeito do que constitui o poder público, sendo construído por meio do paradigma da universalidade dos direitos e da sua homogeneidade. Entretanto, representava um campo em disputa, que por sua própria criação e seus objetivos acaba sendo um espaço em que as comunidades Quilombolas poderiam tencionar e reivindicar serem ouvidas, pois a final de conta deveria propagar a cidadania em uma perspectiva racial, para isso foi criada, conforme exposto.

A inserção de uma comunidade quilombola no campo social e político está vinculado a sua inserção no campo jurídico, que será o espaço de fundamentação do sistema contratual moderno. O discurso somente é reconhecido como legítimo, quando somos cidadãos dentro do espaço político. O processo histórico de se estabelecer a cidadania enquanto categoria política e jurídica, afastava aqueles que não estavam inseridos em uma perspectiva de valorização econômica e industrial, ou seja, não possibilita que dentro dela a diversidade, pluralidade e a multiculturalidade fossem contempladas.

O termo cidadão considerado de forma abstrata, não contempla a realidade das comunidades Quilombolas, havendo uma barreira da inclusão social de grupos étnicos ou raciais, ou ainda étnico-raciais e do direito à autodeterminação.

Uma cidadania dita racial, torna-se imprescindível quando os espaços de diferenciação social se transformam em locais de insurgência, a cidadania racial apresenta-se como expressão da pluralidade das cidadanias em uma perspectiva histórica.

A raça enquanto representação cultural é capaz de no interior das sociedades coloniais direcionar a organização estruturante das relações de poder. O lugar do outro é determinado como sendo o diferente, estabelecendo a partir dessa classificação a posição dos indivíduos e dos coletivos dentro das estruturas sociais do poder político.

A representação social construída em relação aos Quilombolas que os Protocolos buscam combater, estabelece uma nova categoria de representatividade política que são a expressão das diversas identidades que compõem a categoria Quilombola e que comumente a norma jurídica não consegue contemplar e compreender. Junto caminha a necessidade de uma desconstrução da hermenêutica do jurista branco da racionalidade iluminista, onde a ordem transcendente do sujeito e a ordem transcendente do objeto devem convergir para que possamos ter o Direito, que deve ser neutro para cumprir sua função.

A opressão vivenciada pelos negros, pelos Quilombolas em sua dimensão histórica e concreta, suprimiu sua condição de ser humano. Essa violência atravessa a linha abissal, que muitas das vezes é disfarçada, onde esse coletivo tornou-se enquanto indivíduos objetos não humanos, propriedade, e hoje seu território é visto como passível de ser apropriado. Constantemente, dentro da estrutura do Estado, a legitimidade de sua territorialidade e de seu modo de vida são questionados, por não se inserirem dentro da racionalidade do sistema mundo/moderno colonial, da perspectiva da racionalidade iluminista, que acaba sendo a racionalidade absoluta, afastando outras racionalidades, subjetivadas como irracionais.

Os Protocolos entram nessa adjetivação quando no discurso dos agentes do Estado são tidos como produtos antropológicos ou sociais, devendo ser considerados no processo de

licenciamento, mas as comunidades Quilombolas precisam compreender que precisam fazer concessões e não seguí-los totalmente a risca, pois ele impediria o trabalho do Estado e das empresas. Ou ainda, que não tem como o Estado, o governo renunciar a seu poder de decidir o que é melhor para o desenvolvimento e para o bem coletivo. Novamente na história, os Quilombolas e sua forma de ser foram objetivas, foram hierarquizadas, se no passado suas religiões foram perseguidas, seus instrumentos ancestrais, seus sagrados foram apreendidos, hoje sua norma jurídica, seus protocolos não são legitimados como norma jurídica, por não terem sido produzidos pelo Estado.

Estruturas ocultas que são reveladas pela análise do discurso, uma concepção de cidadania que nasce pela perspectiva do branco. A cidadania na concepção liberal não consegue contemplar a totalidade das experiências humanas. Os conteúdos são trabalhados pelos diversos atores existentes. O sistema de conhecimento e de crenças, nos faz refletir que a luta contra a opressão racial não é uma mera luta identitária, constitui-se em reverter, desconstruir os processos históricos de exclusão, os paradigmas e significados em todos os campos que estão em disputa. Tais espaços foram sedimentados em paradigmas de diferenciação e segregação tomando como vértice status culturais entre os grupos raciais, justificando também as diferenciações no status material, social, político e jurídico.

O Ocidente condicionou os “enunciados” a universalidade e a unidade dos direitos de matriz liberal iluminista, afastando qualquer outra forma de “direito”. A consulta prévia e a Convenção n. 169 da OIT transforma-se no “paradigma” emancipatório e contra-hegemônico Quilombola capaz de efetivar a “cidadania racial”.

Olhar para os grupos etnicamente diferenciados, em especial para as comunidades Quilombolas, terá como formas indicativas desse olhar, perspectivas que não aquelas daquele que se observa, pois aquele que se observa na visão do observador não seria capaz de produzir um conhecimento e nem norma jurídica que representasse os anseios da sociedade. Além de estarmos sobre um debate sobre a etnicidade e a raça, debates que permeiam as formas que os povos na América Latina interpretam a Convenção n. 169 da OIT.

Essa interpretação dada pelos movimentos sociais emergentes, dentro de um campo de conflito, e campo passível de uma epistemologia contra-hegemônica, possibilitando a viabilização e garantia das cosmologias e a pluralidade que estão inseridos enquanto norma capaz de representar a visão de mundo da sociedade. Excluindo o “paradigma” da universalidade como consenso, debatendo a perspectiva da pluralidade como “práxis” da existência desses povos.

A mudança, alteração realizada de competência da FCP no acompanhamento dos licenciamentos que afetem, impactem as comunidades Quilombolas, sedimentam por parte do Estado uma interpretação e um discurso no tocante ao processo de CCPLI que diverge diametralmente com a CF, com o Bloco Normativo internacional, entendimentos jurisprudenciais e com os protocolos. Sedimenta a FCP e o INCRA, que a consulta não é um processo administrativo autônomo e, sim, um procedimento dentro do licenciamento ambiental. Como procedimento seria apenas uma fase, apenas um momento delegável ao empreendedor, violando o direito fundamental à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado. Tais normas, tais atos violam os elementos e pressupostos da consulta.

Os Protocolos ressignificam e constroem novos paradigmas a respeito dos direitos violados. Instrumentos jurídicos em disputa que traçam uma racionalidade ambiental que se opõem aos modelos extrativista e de invisibilização das comunidades Quilombolas.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth; CASTRO, Edna Maria Ramos de. **No Caminho de Pedras de Abacatal: experiência social de grupos negros do Pará**. 2ª. ed. Belém: NAEA/UFPA, 2004.

_____. **Negros de Trombetas**. Guardiães de Matas e Rios. Belém: CEJUP, 1998.

ACOSTA, Alberto. **O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. – São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. **Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista**. – São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2018.

ACSERALD, Henri. Apresentação: Conflitos Ambientais – a atualidade do objeto. In: _____. **Conflitos ambientais no Brasil**. – Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Heinrich Böll, 2004a.

_____. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: _____. **Conflitos ambientais no Brasil**. – Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Heinrich Böll, 2004b.

_____. Mapeamentos, identidades e territórios. In: ACSERALD, Henri (Org.); VIANNA JR, Aurélio [et al.]. **Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate**. 2.ed. – Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2012.

_____. O Movimento de Justiça Ambiental e a crítica ao desenvolvimento capitalista periférico: a desigualdade ambiental como categoria constitutiva da acumulação por espoliação no Brasil. In: LITTLE, Paul E. (Org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. – Brasília: IEB, 2014.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. – Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGAMBEN, Giorgio. **Signatura rerum: sobre o método**. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2019.

AGU, Advocacia Geral da União. PARECER n. 00032/2015/DEPCONSU/PGF/AGU. **Controvérsia jurídica entre DNPM e Fundação Cultural Palmares envolvendo a aplicação da Convenção OIT 169** (Decreto Federal nº 5.051/2004). Brasília, 2015. Disponível em: <<https://sapiens.agu.gov.br/documento/5315010>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

_____. PARECER n. 00036/2019/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU. **EMENTA: Componente quilombola dos licenciamentos ambientais de empreendimentos que afetem territórios quilombolas**. Análise da MP nº 870/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019, do Decreto nº 9.667/2019 e do Decreto nº 8.955/2017. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://sapiens.agu.gov.br/documento/17185267>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os Quilombos e as Novas Etnias. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. – 2.^a ed. Manaus: Pgsca/Ufam, 2008.

_____. **Quilombolas e novas etnias**. – Manaus: UEA Edições, 2011.

_____. Cartografia social da Amazônia: os significados de território e o rito de passagem da “proteção” ao “protencionismo”. In: SIFFERT, Nelson; CARDOSO, Marcus; MAGALHÃES, Walsey de Assis; LASTRES, Helena Maria Martins (Orgs). In: **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia**. – Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

_____. Apresentação. In: ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth; NOVAES, Jurandir Santos de (Org.). **Povos tradicionais em colisão com estratégias empresariais no Maranhão e Pará**. – Manaus: UEA Edições, 2015.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; DOURADO, Sheila Borges. Apresentação. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. et al (Orgs.). **Consulta e participação: crítica à metáfora da teia de aranha**. Manaus: UEA Edições; PPGSA/PPGAS – UFAM, 2013.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen, 2019.

ALTHUSSER, Louis. **Elementos de autocritica**. – Barcelona: Editorial Laia, 1975.

AMADOR DE DEUS, Zélia. **Ananse tecendo teias na diáspora: uma narrativa de resistência e lutas das herdeiras e dos herdeiros de Ananse**. Belém: Secult/PA, 2019.

AMSELLE, Jean-Loup. **En Nombre de Los Pueblos: primitivismos y poscolonialismos**. Revista Colombiana de Antropología. Bogotá – Colombia, v. 49(2), p. 207-211, julio-diciembre, 2013. Disponível em: <[https://www.icanh.gov.co/recursos_user//ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIEN%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Revista%20Colombiana%20de%20Antropolog%C3%ADa/vol%2049\(2\)/RCA49\(2\)207-221Amselle.pdf](https://www.icanh.gov.co/recursos_user//ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIEN%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Revista%20Colombiana%20de%20Antropolog%C3%ADa/vol%2049(2)/RCA49(2)207-221Amselle.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ARAÚJO, Alana Ramos; CUNHA, Belinda Pereira da. **A ética ambiental como um caminho para enfrentar o desafio da participação no contexto da racionalidade jurídica**. v. 1. n. 11. Encontro de Internacionalização do CONPEDI. III Encontro de Internacionalização do CONPEDI/Universidad Complutense de Madrid. Madrid, ES: [Recurso eletrônico on-line], 2015, p. 8-25. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3429>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

ARAÚJO, Edvaldo Mendes (Zulu). **Patrimônio da cultura negra**. Revista Palmares: Cultura afro-brasileira, ano IV – n^o4 – outubro 2008.

ARISTIDE, Jean-Bertrand. **Toussaint L'Overture: la revolución haitiana**. Traducción de Alfredo Brotons Muñoz. Madrid: Akal. 2013.

BALDI, César Augusto. Novo Constitucionalismo Latino-Americano: Considerações conceituais e discussões epistemológicas. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CORREAS, Oscar (Org.). **Crítica Jurídica na América Latina**. Aguascalientes: CENEJUS, 2013.

BALDI, César Augusto; RIBEIRO, Lilian Márcia de Castro. A Proposta de Revogação da Convenção 169 da OIT pelo Brasil e o Princípio da Vedação do Retrocesso Social. **Revista Fragmentos de Cultura - Revista Interdisciplinar de Ciências Humanas**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 241-252, set. 2015. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/4184/2396>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo** (trad.: Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro). – São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, Thiago Henrique Bragato. Por uma metodologia do discurso: noções e métodos para uma análise discursiva. In: **Uma trajetória da Arquivística a partir da Análise do Discurso: inflexões histórico-conceituais**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/r6q5k/pdf/barros-9788579836619-04.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. Movimentos, povos e cidadanias indígenas: inscrições constitucionais e direitos étnicos na América Latina. In: BELTRÃO Jane Felipe; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; GÓMEZ, Itziar; PAJARES, Emilio; PAREDES, Felipe; ZÚÑIGA, Yanira (Coords.). **Derechos humanos de los grupos vulnerables**. Barcelona: Red DHES, 2014. Disponível em: <www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BENATTI, José Heder. O conceito de meio ambiente no art. 3º da Lei n.º 6.938/1981. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcos Alan de Melo (Coord.). **Direito e desenvolvimento**. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

_____. **Unidades de Conservação e as Populações Tradicionais**: Uma análise jurídica da realidade brasileira. Papers do NAEA – Paper 098: 1998. Disponível no endereço eletrônico: <<http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/paper/245>>. Acesso em: 05 mai. 2019.

BENATTI, José Heder. ROCHA, Ana Luisa Santos. PACHECO, Jéssica dos Santos. **Populações Tradicionais e o Reconhecimento de seus Territórios**: Uma Luta Sem Fim. 7º Encontro ANPPAS: 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281562674_Populacoes_Tradicionais_e_o_Reconhecimento_de_seus_Territorios_Uma_Luta_Sem_Fim>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BENTES, Raimunda Nilma de Melo. **Negritando**. Belém: Graphite Editores, 1993.

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. O “Novo” Direito Velho: Racismo e Direito. In: WOLKMER, Carlos; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil**: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. – 3.ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Diretrizes para Consulta e Engajamento de Partes Interessadas em Projetos do BID**. Unidades de Salvaguardas Ambientais (VPS/ESG). Textos para Debate. IDP-DP-301. BID, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa, Rio de Janeiro: Difel Difusão Editorial, Editora Bertrand Brasil, 1989.

_____. **Os usos sociais da ciência: por uma clínica do campo científico**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 07 de março de 1966. Planalto, Poder Executivo, Brasília, 1969.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Agosto, 1981.

_____. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Planalto, Poder Executivo, Brasília, 1998.

_____. Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília – DF, 2003.

_____. Decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre povos indígenas e tribais. Brasília – DF, 2004a.

_____. Ministério Público da União. Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência. Brasília: 4a Câmara de Coordenação e Revisão/Ministério Público Federal; ESMPU, 2004b.

_____. Decreto nº 6040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Planalto, Poder Executivo, Brasília, 2007a.

_____. Decreto nº 6177, de 1º de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Planalto, Poder Executivo, Brasília, 2007b.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [STF]. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.510. Inconstitucionalidade da Lei de Biossegurança – Lei n. 11.105. Relator: CARLOS AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 29/05/2008. Data da Publicação 28/05/2010. Voto Min. Ricardo Lewandowski. p. 372-449. Brasília, 2008.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [STF]. Petição 3.388 Roraima. Caso TI Raposa Serra do Sol. Relator: CARLOS AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 03/04/2009. Data de Publicação: 17/04/2009. Petição 3.388-4 Roraima. Referência à consulta prévia e Conv. 169 da OIT. Voto-Vista Min. Marco Aurelio. p. 62, 63, 66. Brasília, 2009.

_____. Portaria Interministerial n. 35, de 27 de Janeiro de 2012. Brasília – DF, 2012.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Grupo de Trabalho Interministerial sobre a regulamentação dos mecanismos de consulta previstos na Convenção 169 da OIT (Portaria nº 35, de 27 de janeiro de 2012) – METODOLOGIA E AGENDA DE ATIVIDADES. 7p. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://media.wix.com/ugd//70453a_cd4c1c310e364a5f62908ef4450490e9.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

_____. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 mar. 2015a.

_____. Fundação Cultural Palmares. Instrução Normativa nº 1, de 25 de março de 2015. Brasília: FCP, 2015b.

_____. República Federativa do Brasil. Implementação do Protocolo de Nagoia sobre acesso e repartição de benefícios: Diálogos entre o Brasil e a União Europeia. Diálogos Setoriais – União Europeia e Brasil. Brasília: Planalto, 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 10.678 de 2018. Brasília, DF, 2018.

_____. Portaria Interministerial n. 876, de 30 de Abril de 2019. Brasília – DF, 2019a.

_____. Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019. Consolida os atos normativos referentes a promulgações de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Brasília – DF, 2019b.

_____. Polícia Federal. Instituto Nacional de Criminalística. Laudo nº 1242/2020 – INC/DITEC/PF, 2020.

BRAVO, Descolonização e constitucionalismo numa perspectiva ecossocialista indoamericana. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LIXA, Ivone Fernandes M. (Orgs.) **Constitucionalismo, descolonización y pluralismo jurídico en América Latina**. Aguascalientes: CENEJUS/Florianópolis: UFSC-NEPE, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Modelos de estado desenvolvimentista**. Texto para Discussão 412. fev, 2016. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2016a. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvolvimentista-TD412.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. **Teoria novo-desenvolvimentista**: uma síntese. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 145-165, jul-dez., 2016b. Disponível em: <<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/view/2>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRONZ, Deborah. **Nos bastidores do licenciamento ambiental**: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos. – Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

CARRIÓN, Patrícia. **Consulta previa: Legislación y aplicación**. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA). Cuadernos Democráticos 4. Fundación Nonrad Adenauer. Quito – Ecuador, 2012.

CARVALHO, José Guilherme. **Grandes obras de infraestrutura na região amazônica**: histórico, tendências e desafios. Belém: FASE, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CARVALHO, Lucas Borges de. Caminhos (e descaminhos) do pluralismo jurídico no Brasil. In: WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; e LIXA, Ivone M. (Org.). **Pluralismo Jurídico**: Os novos caminhos da contemporaneidade. – 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

CASALDÁLIGA, Pedro; TIERRA, Pedro. **Missa dos Quilombos**. A De Ó (Estamos Chegando). Abertura. 1982.

CASHMORE, Ellis. **Dicionário de relações étnicas e raciais**. – São Paulo: Summus, 2000.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**: a era da informação. v. 2 – 9. ed. rev. ampl. – São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

CASTRO, Edna Maria Ramos de. Epistemologias e Caminhos da Crítica Sociológica Latino-Americana. In: CASTRO, Edna Maria Ramos de. PINTO, Renan Freitas. **Decolonialidade e sociologia na América Latina** – Belém: NAEA: UFPA, 2018.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Violações ao direito de consulta prévia de povos indígenas, quilombolas e comunidades são denunciadas na CIDH**. Assessoria de comunicação do CIMI. Notícias, 09.10.2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/10/violacoes-direito-consulta-previa-povos-indigenas-quilombolas-comunidades-tradicionais-cidh/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CLAVERO, Bartolomé. La Consulta Previa: Balance y perspectivas. In: VIGURIA, Ismael Oliva (Ed.). **Congreso de La República Peru**. Informe Consulta Previa: Derecho Fundamental de los Pueblos Indígenas e Instrumento de Gestión Estatal para el Fortalecimiento de la Democracia. – 1º ed. Lima: Congreso de la República: J&O Editores Impresores, 2011.

_____. **Derecho Global: Por una historia verosímil de los derechos humanos.** Madrid: Editorial Trotta, 2014.

_____. Consulta Indígena: Colômbia (y Españ) entre Derecho Constitucional y Derechos Humanos. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Convencão n. 169 da OIT e os Estados Nacionais.** – Brasília: ESMPU, 2015.

CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Recomendação nº 05, de 16 junho de 2020. Disponível em: <www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh>. Acesso em: 20 jun. 2020.

COICA – Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica. et.al. **Solicitud de audiencia temática “Desafios para la implementación del derecho a la consulta previa y el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales en América Latina”.** 22 de julho de 2020. América Latina: Meio eletrônico, 2020.

COLMEGNA, Paula. Reflexiones acerca del papel del/a antropólogo/a en proyectos de desarrollo. In: LEITE, Ilka Boaventura (Org.). **Laudos periciais antropológicos em debate.** – Florianópolis: Co-edición NUER/ABA/2005.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-422/96. Temas: Diferenciación positiva en favor de la comunidad negra. Bogotá, 10 de setembro de 1996. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-422-96.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Corte Constitucional. Sentencia SU-039/97. DERECHOS FUNDAMENTALES DE COMUNIDAD INDIGENA-Titularidad. Bogotá, 03 de febrero 1997. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Corte Constitucional. Sentencia C-461/08. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Omisión del deber estatal de consulta previa a comunidades y grupos étnicos que pueden resultar afectados por normas del plan. Bogotá, 14 de mayo 2008. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-461-08.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Corte Constitucional. Sentencia T-129/11. Tema: DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL. MULTICULTURALIDAD Y MINORIAS. Magistrado ponente: Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Bogotá, 03 de marzo de 2011. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Corte Constitucional. Sentencia T-376/12. PUEBLOS INDIGENAS Y COMUNIDADES NEGRAS, AFRODESCENDIENTES O AFROCOLOMBIANAS. Bogotá, 18 de mayo 2012. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-376-12.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Corte Constitucional. Sentencia T-172/13. DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDAD AFRODESCENDIENTE-Characterísticas. Bogotá,

1 de abril 2013. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-172-13.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Corte Constitucional. Sentencia T-576/14. AFROCOLOMBIANOS Y SUS COMUNIDADES COMO TITULARES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE DERECHOS FUNDAMENTALES. Bogotá, 04 de agosto 2014. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-576-14.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Corte Constitucional. Sentencia T-622/16. PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL Y SU APLICACION PARA PROTEGER EL DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS. Bogotá, 10 de noviembre 2016. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

COSTA, Jurandir Freire. Da cor ao corpo: a violência do racismo. In: SOUZA, Neusa Santos. **Tornar-se negros: as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social.** – Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

COURTIS, Christian. Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas por Tribunais da América Latina. In: **SUR** – Revista Internacional de Direitos Humanos. Ano 6, Número 10 – Junho de 2009. Conectas. Prol Editora Gráfica Ltda. São Paulo – SP. Disponível em <www.revistasur.org>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CUNHA, Belinda Pereira da [et.al.]. **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff.** – Caxias do Sul, RS: Educus, 2015.

DA SILVA, Liana Amin Lima. Parecer sobre a implementação da consulta prévia na América Latina. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; ROSSITO, Flavia Donini (Org.). **Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia: povos tradicionais.** Curitiba: Letra da Lei, 2016. Disponível em: <https://www.academia.edu/30090756/PARECER_SOBRE_A_IMPLMENTA%C3%87%C3%83O_DA_CONSULTA_PR%C3%89VIA_NA_AM%C3%89RICA_LATINA>. Acesso em: 10 fev. 2020.

_____. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir.** 2017. 239 f. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2017.

_____. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI). In: FILHO, Carlos Frederico Marés de; DA SILVA, Liana Amin Lima; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

DAR – Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. **Audiência Ante la CIDH: El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.** Notícias, 05.10.2020. Lima, 2020. Disponível em: <https://dar.org.pe/audiencia-ante-la-cidh-el-derecho-a-la-consulta-y-el-consentimiento-previo-libre-e-informado-de-los-pueblos-indigenas/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

D'ADESKY, Jacques. **Pluralismo étnico e multi-culturalismo**: racismos e anti-racismos no Brasil. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

D'AMICO, Paula. El conflicto por explotación petrolera en Llançanelo: miradas desde la ecología política. In: DELGADO RAMOS, Gian Carlo; MONDACA, Eduardo [et.al.]. **Ecología política del extractivismo en América Latina**: casos de resistencia y justicia socio-ambiental. - 1. ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2013.

D'ELBOUX, Sonia Maria; BAIRON, Sérgio. A proteção legal às expressões culturais tradicionais no Brasil – Mecanismos e iniciativas para a sua preservação e difusão. In: SOARES, Virgínia Prado; PRAGMÁCIO, Mário (Orgs.). **Tutela jurídica e política de preservação do patrimônio cultural imaterial**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

DALANEZE, Sérgio. Contribuição do Pluralismo no Debate das Ideias Jurídicas. In: WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; e LIXA, Ivone M. (Org.). **Pluralismo Jurídico**: Os novos caminhos da contemporaneidade; - 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Comum**: Ensaio sobre a revolução no século XXI. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2017.

DELUCHEY, Jean-François Y. **A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos partidários**. Revista Estudos Políticos: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, nº 5, pp. 77–101, Dezembro 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/38656>. Acesso em: 16 fev. 2020.

DERRIDA, Jacques. **Gramatologia**. – São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

_____. **A escritura e a diferença**. – 2ª ed. – São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.

_____. **Posições**. – Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

_____. Carta a um amigo Japonês. In: DERRIDA, Jacques. **A prática da diferença**. – 2ª ed. rev. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2005.

DILGER, Gehard; FILHO, Jorge Pereira. Ousar e pensar “fora da caixa”. In: DILGER, Gehard; LANG, Miriam; e FILHO, Jorge Pereira (Orgs.); traduzido por Igor Ojeda. **Descolonizar o imaginário**: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

DOURADO, Sheila Borges. Direito à participação e direito de consulta. In: BERNO DE ALMEIDA, Alfredo Wagner. et al (Orgs.). **Consulta e participação**: crítica à metáfora da teia de aranha. Manaus: UEA Edições PPGSA/PPGAS – UFAM, 2013.

DPLF, Fundação para o Devido Processo. **Manual para defender os direitos dos povos indígenas e tradicionais**. Washington: DPLF, 2018. Disponível em: <http://www.dplf.org/sites/default/files/povos_indigenas_web_c.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

DUARTE, Evandro Charles Piza; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. **A Revolução Haitiana e o Atlântico Negro: o Constitucionalismo em face do Lado Oculto da Modernidade**. Direito, Estado e Sociedade. n.49 p. 10 a 42 jul/dez 2016. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/direito%2049_artigo%201.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2021.

DUPRAT, Deborah. O Direito sob o marco da Plurietnicidade/Multiculturalidade. In: RAMOS, Alcida Rita (Org.). **Constituições nacionais e povos indígenas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. – Brasília: ESMPU, 2015.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação**: na idade da globalização e da exclusão. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

_____. **20 Teses de Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

_____. **Ética Comunitária**. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana, 2016a. Disponível em: <www.elperroylarana.gob.ve>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **Transmodernidade e interculturalidade**: interpretação a partir da filosofia da libertação. Vol. 31, nº 1. Revista Sociedade e Estado, jan/abr, 2016b.

ERIKSEN, Thomas Hylland. **Os contextos culturais das diferenças étnicas**. Revista Man, New Series, Vol. 26, nº. 1 (Mar, 1991), p. 127-144. Trad. ARCO, Diego Pérez Ojeda del. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2803478?origin=JSTOR-pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre direitos humanos**. – 2. reimp. – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

FAGUNDES, Lucas Machado. Reflexões Histórico-Jurídicas e Antropológicas: A necessidade de refundar o Estado a partir dos sujeitos negados. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CORREAS, Oscar (Org.). **Crítica Jurídica na América Latina**. – Aguascalientes: CENEJUS, 2013.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. – 2.ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília - UNB, 2016.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. In: VERDUM, Ricardo

(Org.). **Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

FANON, Frantz. **Os Condenados da Terra**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARIAS JÚNIOR, Emmanuel de Almeida. Cartografia e conhecimentos tradicionais associados à reivindicação de territorialidades específicas no baixo rio negro: os Quilombolas do Tambor. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Orgs). [et al]. **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: conhecimentos tradicionais na Pan-Amazônia**. v.1, n.1–Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia: UEA Edições, 2010.

FAUSTINO, Deivison Mendes. **Frantz Fanon: Um revolucionário, particularmente negro**. 1.ed. – São Paulo: Ciclo Contínuo Editorial, 2018.

FCP. Fundação Cultural Palmares. Ofício nº 8/2017/COPAB/DPA/PR-FCP. Processo nº 01420.001229/2017-30. Assunto: Resposta referente à Linha de Transmissão. Brasília: FCP, 2017.

_____. Fundação Cultural Palmares. Ofício nº 175/2018/COPAB/DPA/PR-FCP. Processo nº 01420.001229/2017-30. Assunto: Resposta ao Ofício nº 52/18 da AMPQUA. Brasília: FCP, 2018a.

_____. Fundação Cultural Palmares. Nota Técnica nº 06/2018/CACRQ/DPA/PR. Processo nº 01420.001846/2014-92. Interessado Coordenação de Proteção do Patrimônio Afro-brasileiro, SEMAS/PA, Norsk Hidro do Brasil LTDA, Associação dos Remanescentes de Quilombo da Comunidade Nossa Senhora das Graças. Brasília: FCP, 2018b.

_____. Fundação Cultural Palmares. Ofício nº 64/2018/CACRQ/DPA/PR-FCP. Assunto: Licenciamento Ambiental do Empreendimento da Empresa Brasileira de Portos Ltda – Embraps. Processo nº 01420.009217/2015-91. Brasília: FCP, 2018c.

_____. Fundação Cultural Palmares. Instrução Normativa nº. 01/2018. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental. Brasília: FCP, 2018d.

_____. Fundação Cultural Palmares. Ofício nº 77/2018/CACRQ/DPA/PR-FCP. Assunto: Licenciamento Ambiental do Terminal de Uso Privado e Complexo Agroindustrial em Barcarena/PA. Processo/FCP nº 01420.004301/2016-08. Brasília: FCP, 2018e.

_____. Fundação Cultural Palmares. Despacho nº 0089531/2019/COPAB/DPA/PR-FCP. Assunto: Resposta de Despacho. Processo/FCP nº 01420.103177/2018-16. Brasília: FCP, 2019.

_____. Fundação Cultural Palmares. Ofício nº 108/2020/COPAB/DPA/PR-FCP. Assunto: Resposta de Carta, sobre reunião consultiva. Processo/FCP nº 01420.103177/2018-16. Brasília: FCP, 2020.

FEARNSIDE, Philip Martin; LAURANCE, William Frederick. **Infraestrutura na Amazônia: as lições dos planos plurianuais**. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 87-98, jan./abr., 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000100007>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FERRAZZO, Débora. O Novo Constitucionalismo e dialética da descolonização. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca (Orgs.). **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano**. São Leopoldo: Karywa, 2015.

FIGUEROA, Isabela. A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consulta os povos indígenas. In: GARZÓN, Biviany Rojas (Org.). **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. – São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

FIORIN, José Luiz. **Linguagem e ideologia**. – 6ªed. – São Paulo: Editora Ática, 1998.

_____. Língua, **Discurso e Política**. Alea. vol.11, n.1. Rio de Janeiro, Jan./June 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/alea/v11n1/v11n1a12.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2020. (ANTIGO 2018 NOVO 2009).

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

_____. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FREITAS, Décio. **O escravismo brasileiro**. 3. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1991.

GARAVITO, César Rodríguez et al. **La consulta previa a pueblos indígenas: Los estándares del derecho internacional**. Doc. n. 2. Justicia Global 2. Universidad de los Andes/ Facultad de Derecho – Programa de Justicia Global y Derechos Humanos. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010.

GARAVITO, Rodríguez; SALINAS, Natalia Orduz. **La consulta previa a los pueblos indígenas: los estándares del en el derecho internacional**. Universidad de los Andes. Documentos número 2. Bogotá. 2010. Disponível em: <http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/files/ConsultaPreviaDjusticia_php.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

GARCIA PALACIOS, Omar A.. **La Constitución mexicana de 1917 y su influencia en la Constitución Política de Nicaragua de 1939**. Rev. IUS, Puebla, v. 10, n.38, dic. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472016000200005&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 17 jan. 2021.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016.

GOES, Fernanda Lira; SILVA, Tatiana Dias. **O regime internacional de combate ao racismo e à discriminação racial**. Texto para discussão n. 1882. – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

GOMES, Flavio dos Santos. Mocambos e Quilombos. **Uma história do campesinato negro no Brasil**. – 1º ed. – São Paulo: Claroenigma. 2015. 1º reimpressão: 2017.

GOMES NETO, João; CORRÊA, Simy; GIFFONI, Johny F.; GAYSO, Solange; e CARDOSO, Vanuza da Conceição. **Protocolos de Consulta e Consentimento Prévio** – Ideias para a elaboração de protocolos de consulta prévia, livre, informada e de consentimento: Com base na Convenção nº 169 da OIT e Decreto Nacional nº 5051, de 19 de abril de 2004. Fase Amazônia; Fundo Dema – 2019.

GÓMEZ RIVERA, María Magdalena. **Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**. – Primera edición. (Serie derechos humanos; 3) – Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.

GRABNER, Maria Luiza. O direito humano ao consentimento livre, prévio e informado como baluarte do sistema jurídico de proteção dos conhecimentos tradicionais. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. – Brasília: ESMPU, 2015.

GUTIÉRREZ LÓPEZ, Miguel Ángel. Revolución y reforma universitaria em México: 1929-1940. In.: MÁRQUEZ ESPINOSA, Esaú; ARAUJO GONZÁLEZ, Rafael de J.; ORTIZ HERRERA, María del Rocío (Coord.). **Estado-Nación en México: Independencia y Revolución**. 1.ed. Colección Selva Negra. Chiapas-México: Ed. UNICACH, 2011.

HALL, Stuart. **Da diáspora: Identidades e mediações culturais**. – Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

_____. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11. ed. – Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

_____. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. 15.ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

HELLER, Agnes. **Memoria cultural, identidad y sociedad civil**. Indaga, n. 1, p. 5-17, 2003. Disponível em: <<http://www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/autores/Heller,%20Agnes/Heller,%20Agnes%20-%20Memoria%20cultural,%20identidad%20y%20sociedad%20civil.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

HERNÁNDEZ, Salvador Millaleo. Protocolos Autonómicos en América Latina: Introducción General a los Estudios de Casos. In.: HERNÁNDEZ, Salvador Millaleo (Ed.). **Protocolos Autonómicos de Consulta Prévia Indígena en América Latina: Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú**. América Latina: IWGIA, 2020.

HERRERA FLORES, Joaquim. 16 premissas de uma Teoría Crítica del Derecho. In. PRONER, Carol; CORREAS, Oscar. **Teoria Crítica de Direitos Humanos: in memoriam Joaquim Herrera Flores**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 2018.

HOGENBOOM, Barbara; DE CASTRO, Fabio; BAUD, Michiel. Governanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. In: HOGENBOOM, Barbara; DE CASTRO, Fabio; BAUD, Michiel (Coord.). **Gobernanza Ambiental en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

HUTYRA, Marie Madeleine. A implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e o princípio de eficiência. In: PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela (Coordas.). **Direitos Humanos: Fundamento, proteção e implementação – perspectivas e desafios contemporâneos**. – v.II., 1ª ed., 1ª reimp. – Curitiba: Juruá, 2010.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Parecer 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA. Análise da Portaria Interministerial nº 060/2015. IBAMA: Brasília, 2015.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Ofício nº 65/2020. Assunto: Consulta sobre licenciamento ambiental. Processo nº 21000.081358/2019-13. Brasília: INCRA, 2020a. Disponível em: <https://sei.incra.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8RP-Lew_IbefGWQzW_L9_iSIrvR32ujn2-xNU8oupxd>. Acesso em: 01 ago. 2020.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Nota Informativa nº 3182. 29 de julho de 2020. Convalidação dos atos praticados pela Fundação Cultural Palmares (FCP), após a edição do Decreto nº 10.252/2020. Brasília: INCRA, 2020b. Disponível em: <https://sei.incra.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8RP-Lew_IbefGWQzW_L9_iSIrvR32ujn2-xNU8oupxd>. Acesso em: 01 ago. 2020.

INDEPAZ, Internacional Alert. Consulta Previa Libre e Informada em Colombia, Ecuador y Perú. INDEPAZ, Internacional Alert, 2012. Disponível em: <<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Consentimiento-y-Consulta-previa-libre-e-informada.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

KILOMBA, Grada. “The Mask” In: Plantation Memories: Episodes of Everyday Racism. Münster: Unrast Verlag, 2. Edição, 2010. In: de Jesus, J. (2016). **A Máscara**. Cadernos De Literatura Em Tradução, (16). Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/clt/article/view/115286/112968>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 6ª reimpr. da 28.ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea: uma introdução**. – São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. Direitos humanos e justiça etnocultural. In: **Meritum**. Belo Horizonte, v.6. n.2. p.13-55 – jul/dez.2011. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4057336.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

LACERDA, Rosane Freire. Pluralismo e descolonização em saúde indígena no Brasil: contribuições e desafios da Convenção 169 da OIT. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. – Brasília: ESMPU, 2015.

LANG, Miriam. Alternativas ao desenvolvimento. In: DILGER, Gehard; LANG, Miriam; e FILHO, Jorge Pereira (Orgs.); traduzido por Igor Ojeda. **Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento**. – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. – 11.ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

LEITE, Matheus de Mendonça Gonçalves. **Territórios quilombolas e mineração: reflexões críticas sobre o direito à consulta e ao consentimento prévio das comunidades quilombolas nos processos de licenciamento ambiental**. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.]. Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2106-2142, dez. 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30093>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

LIMA DE CASTRO, Rita de Cássia Marques; DE CASTRO, Paulo Sérgio. Reconhecimento dos povos latino-americanos suas próprias nações: uma questão de identidade ou de interesse? In: PAREDES, Beatriz (Coord.). **O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas**. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um conflito de estudo e de ação política. In: Bursztyjn, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

LIXA, Ivone Fernandes Morcilo; FERRAZZO, Débora. Pluralismo, novo Constitucionalismo Latino-Americano e ressignificação hermenêutica: aproximações necessárias. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca (Orgs.). **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano**. São Leopoldo: Karywa, 2015.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Pesquisa nas Ciências Sociais e no Direito**. Belém: Editora Cultural Brasil, 2018.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje**. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. LACED/Museu Nacional, 2006.

MACEDO JR., Ronaldo Porto. **Foucault: o poder e o direito**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 2 (1), p. 151-176, 1.sem., 1990.

MACHADO, Joana Carmen do Nascimento. **“Nem parece que tem quilombola aqui”**: (in) visibilidade da identidade quilombola no processo formativo da CFR do Território Quilombola de Jambuaçu Pe. Sérgio Tonetto. 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MADAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA. Portaria nº 76, de 22 de maio de 2019. São Luiz, MA, 2019a. Diário Oficial do Estado do Maranhão, 29 de maio de 2019, p. 15-16.

MARCUSE, Herbet. **A ideologia da sociedade industrial**. 4ª.ed. – Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

MARÉS, Carlos Frederico. **A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais**. – Curitiba: Letra da Lei, 2011.

_____. **Os povos tribais da convenção 169 da OIT**. Revista Da Faculdade De Direito Da UFG, 42(3), pp. 155-179, janeiro, 2019a. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075/27099>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

_____. **A força vinculante do protocolo de consulta**. In: MARÉS, Carlos Frederico; DA SILVA, Liana Amin Lima; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019b.

_____. **Gênese Anticolonial do Constitucionalismo Latino-Americano**. Revista Direito e Práxis, [S.l.], dez. 2019c. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/43751/31350>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

MARQUES, Jane Aparecida; MALCHER, Maria Ataide (Org.). **Territórios Quilombolas**. Instituto de Terras do Pará. Belém: ITERPA, 2009.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização**. 2.ed., 3ª reimpr. – São Paulo: Contexto, 2017.

MASCARO, Alysson Leandro. **Utopia e Direito: Ernst Bloch e a Ontologia Jurídica da Utopia** – São Paulo: Quartier Latin, 2008.

_____. **Estado e forma política**. - São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

_____. **Filosofia do direito**. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

MAUÉS, Antonio Moreira. **Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional**. Revista SUR. São Paulo, Rede Universitária de Direitos Humanos, v. 1, n. 1, jan. 2004.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. – 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

_____. **Curso de direitos humanos**. – 5. ed., rev. atual. ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

MBEMBE, Achille. **Crítica da razão negra**. Éditions La Découverte: Paris, 2015.

MENDES, Felipe Prata. Liberalismo de Princípio e Multiculturalismo: Um diálogo possível? In: **Revista de Teoria da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**. Brasília, v.2. n.1. p. 126-147 – Jan/Jun. 2016. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/1093>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MENDOZA, Diana Alexandra. Protocolos Autonómicos de Consulta Previa en Colombia: restablecimiento de los derechos a la autonomía y la autodeterminación en pueblos y comunidades étnicas de Colombia. In.: HERNÁNDEZ, Salvador Millaleo (Ed.). **Protocolos Autonómicos de Consulta Previa Indígena en América Latina: Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú**. América Latina: IWGIA, 2020.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas**. Coleccion Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624094657/6_Mignolo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2019.

_____. *Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política*. Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade, no 34, p. 287-324, 2008. Disponível em: <http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/desobediencia_epistemica_mignolo.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental. – Brasília: MMA, 2009.

_____. Protocolo de Nagoia sobre acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica. Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e Ministério do Meio Ambiente. Brasília: DPG/SBF/MMA, 2014.

MORATO LEITE, José Rubens. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2015.

MOREIRA, Adilson José. **Cidadania Racial**. Revista Quaestio Iuris, v. 10, n. 2, Rio de Janeiro, 2017, p. 1052 -1089. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/22833/20506>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. O direito dos povos tradicionais sobre seus conhecimentos associados à biodiversidade. In: BARROS, Benedita da Silva; GARCÉS, Claudia Lenor López;

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PINHEIRO, Antônio do Socorro Ferreira. **Belém**: Museu Paraense Emílio Goeldi: Centro Universitário do Pará, 2006, p: 309-332.

_____. O Direito dos povos tradicionais à consulta prévia, livre e informada. In: DIAS, Jean Carlos; e GOMES, Marcus Alan de Melo (coord.). **Direito e Desenvolvimento**. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

_____. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos**: Uma análise a partir dos Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; CONDE, Leandro Barbalho. **A LEI N. 13.123/2015 E O RETROCESSO NA PROTEÇÃO DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS**. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 175-205, out. 2017. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1017>>. Acesso em: 28 Jul. 2020.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; MIRANDA, João Paulo Rocha de. O direito à participação de grupos vulneráveis: povos indígenas e comunidades tradicionais. In: DINNEBIER, Flávia França (Org.); e MORATO, José Rubens (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. – São Paulo: Inst. o direito por um Planeta Verde, 2017.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; MACIEL, Luciano Moura. **Protocolos comunitários**: resistência e autodeterminação no acesso à biodiversidade. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, IPHAN-Brasília, nº 38, p. 63-84, 2018.

MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de; GOMES, João; LIMA, Lorena; SOUZA, Luana Caroline de M.; GIFFONI, Johny F.; GAYSO, Solange; PAIVA, Ricardo Almeida Paiva; FEITOSA, Tarcísio; CARDOSO, Vanuza da Conceição. Aprendendo a exercer seus direitos. In: **Proposta** – Revista de debates da FASE, ano 42, n. 128, 2018.

MOURA, Carlos Alves. 20 anos de História da FCP. **Revista Palmares**: Cultura afro-brasileira, ano IV – nº4 – outubro 2008.

MOURA, Clóvis Steiger de Assis. **Sociologia do Negro brasileiro**. São Paulo: Editora Ática, 1988.

MOVIMENTO MUNDURUKU IPEREG AYU; DA'UK; PUSURU; WUYXAXIMÃ; KEREPO; PAHYHYP. **Protocolo de Consulta Munduruku**. Ministério Público Federal – FASE: Pará, 2014.

MUNANGA, Kabengele. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. In: **Programa de educação sobre o negro na sociedade brasileira** [S.l: s.n.], 2004. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Uma-abordagem-conceitual-das-noco-es-de-raca-racismo-identidade-e-etnia.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. **Teoria social e relações raciais no Brasil contemporâneo**. Cadernos Penesb, Niterói, n. 12, p. 169-203, 2010.

NASCIMENTO, Abdias. **O quilombismo**. 2.ed. – Brasília/Rio de Janeiro: Fundação Cultural Palmares, 2002.

NG'WENO, Bettina. **¿Puede la Etnicidad Reemplazar lo Racial?** Afrocolombiano, indigenidad y el Estado multicultural en Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*. Bogotá – Colombia, v. 49(1), p. 71-104, enero-junio, 2013. Disponível em: <[https://www.icanh.gov.co/recursos_user//ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Revista%20Colombiana%20de%20Antropolog%C3%ADa/vol%2049%20\(1\)/RCA49\(1\)71-104Ngweno.pdf](https://www.icanh.gov.co/recursos_user//ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Revista%20Colombiana%20de%20Antropolog%C3%ADa/vol%2049%20(1)/RCA49(1)71-104Ngweno.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2020.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Os Quilombos do Trombetas e do Erepecuru-Cuminá. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

OEA. Organização dos Estados Americanos; CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2015.

_____. **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas: AG/RES.2888 (XLVI-O/16)**: (Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2016), São Domingos, República Dominicana, 2016. (OAS. Documentos oficiais; OEA/Ser.P). Disponível em: <https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. **Observações Preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil**, realizada em 05 a 12 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/11/CIDH-Observa%C3%A7%C3%B5es-preliminares.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía**. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 29 de septiembre de 2019.

_____. **Anexo – Comunicado de Imprensa 253/20. 177º Período de Sessões Virtual – CIDH**. Documento on line, 15.10.2020. Whashington, 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/253A.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

OHCHR, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)**. Santiago: OHCHR, 2004. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica – Una Guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT**. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009. Disponível em:

<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

_____. **Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT: una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010.** – Ginebra: OIT, 2010.

_____. **Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da Organização Internacional do Trabalho (OIT).** - Brasília: 2011.

_____. **Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales,** 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013.

_____. **Informe de la Comisión de Expertos em Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte A).** Informe Geral y observaciones referidas a ciertos países. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-the-conference/WCMS_670148/lang--es/index.htm>. Acesso em: 30 jul. 2020.

OLIVÉ, León. Discriminación y pluralismo. In: Carlos de la Torre Martínez (Coord.). **Derecho a la No Discriminación.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. [S.l.; s.n.], 2006, p. 81-101. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2312/9.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

OLIVEIRA, Lorena Silva. **O Quilombismo:** Uma expressão da filosofia política afroperspectivista. *Problemata: Revista Internacional de Filosofia.* V. 10, N. 2, p. 128-146, 2019. **FILOSOFIA AFRICANA: PERTENCIMENTO, RESISTÊNCIA E EDUCAÇÃO – EDIÇÃO ESPECIAL / POLÍTICAS DE RESISTÊNCIA: Epistemicídio e Genocídio.** Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/problemata/article/view/49174>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. **A ambição dos pariwat: consulta previa e conflito socioambiental.** 2016. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídica, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2016.

_____. “Agora, nós é que decidimos”: o direito à consulta e o consentimento prévio. In: BELTRÃO, Jane Felipe e LACERDA, Paula Mendes. **Amazônias em tempos contemporâneos: entre diversidade e adversidades.** Rio de Janeiro: ABA Publicações e Mórula editorial, 2017.

_____. Os Protocolos de Consulta. In: FILHO, Carlos Frederico Marés de; DA SILVA, Liana Amin Lima; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração da Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata** (Declaração de

Durban, 2001 – África do Sul). Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.

_____. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Assembleia Geral, 2008. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Uni_das_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Organização das Nações Unidas/Colômbia. **El Derecho de las Comunidades Afrocolombianas a la Consulta Previa, Libre e Informada**. Una Guía de Información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Segunda edición, 2015.

ORIO, Luís Henrique. **Sistema de necessidades humanas fundamentais no Pluralismo Jurídico**: um possível reencontro da comunidade. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LIXA, Ivone Fernandes M. (Orgs.) *Constitucionalismo, descolonización y pluralismo jurídico en América Latina*. Aguascalientes: CENEJUS/Florianópolis: UFSC-NEPE, 2015.

ORTIZ, Renato. **Universalismo e diversidade**: contradições da modernidade-mundo. – 1.ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

PARÁ. Decreto nº 1.969, de 24 de janeiro de 2018. Belém, PA, 2018a. IOEPA – Diário Oficial do Estado do Pará nº.: 33545, 25 de janeiro de 2018, p. 5.

_____. Decreto nº 2.061, de 2 de maio de 2018. Belém, PA, 2018b. IOEPA – Diário Oficial do Estado do Pará nº.: 33609, 3 de maio de 2018, p. 5.

_____. Decreto nº 343, de 10 de outubro de 2019. Belém, PA, 2019a. IOEPA – Diário Oficial do Estado do Pará nº.: 34007, 11 de outubro de 2019, p. 4.

PAULSEN, Sandra Silva. O processo de licenciamento ambiental, seus procedimentos, protocolos e parâmetros técnicos: lições e recomendações. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Org.). **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. – Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 21-30.

PEDROSO JUNIOR, Neurivaldo Campos. **Jacques Derrida e a Desconstrução**: Uma introdução. 5ª ed. – Revista Encontros de Vista, Jan/Jul 2010, p. 9-20. Disponível em: <http://www.encontrosdevista.com.br/Artigos/Neurivaldo_Junior_Derrida_e_a_desconstrucao_uma_introducao_final.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PÊGO, Bolívar; ROMA, Júlio César; FERES, José Gustavo; SCHIMIDT, Larissa. O Licenciamento Ambiental como condicionante à execução de obras de infraestrutura. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (edit.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. – Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 319-348.

PERAFÁN, Leonardo González. El consentimiento previo, libre e informado uma necesidad en el contexto colombiano para las comunidades indígenas, afrodescendientes, ROM, Raizales

y Campesinas. In: INDEPAZ, Internacional Alert. **Consulta Previa Libre e Informada em Colombia, Ecuador y Perú**. INDEPAZ, Internacional Alert, 2012. Disponível em: <<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Consentimiento-y-Consulta-previa-libre-e-informada.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

PIN, Alex Gonçalves. **O circuito do poder: soberania e governo em Giorgio Agamben**. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado em Metafísica). Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23999/1/2017_AlexGon%c3%a7alvesPin.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PINHEIRO, Anderson Tadeu; BRAUN, Helenice; FRANCESCHI, Ligiane. **Novo Constitucionalismo Latino-Americano: Cidadania e Justiça Comunitária**. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIOLA, Maria Aparecida Lucca (Orgs.). Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano. São Leopoldo: Karywa, 2015.

PINTO, Juan Montaña. Ensayo introductorio. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Derecho y emancipación**. 1a reimp. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

PINTO, Raquel Giffoni. **Conflitos ambientais, corporações e as políticas do risco**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2019.

PONTES JR., Felício; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. – Brasília: ESMPU, 2015.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Apresentação da edição em português. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino americanas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Editora CLACSO, 2005. Colección Sur Sur. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lander/pt/lander.html>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. – 7º. Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

_____. **Amazônia: encruzilhada civilizatória – tensões territoriais em curso**. 1.ed. – Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

POUTIGNAT, Philippe. STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Frederik Barth**. Tradução Elcio Fernandes. – 2.ed. – São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RCA. REDE DE COOPERAÇÃO AMAZÔNIA; IEPÉ. INSTITUTO DE PESQUISA E FORMAÇÃO INDÍGENA. Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi. APINA – Conselho das Aldeias Wajãpi. APIWATA – Associação dos Povos Indígenas Wajãpi do Triângulo do Amapari. AWATAC – Associação Wajãpi Terra, Ambiente e Cultura. Macapá – AP, 2014.

RIBAS, Luiz Otávio. Pluralismo Jurídico, Direitos Humanos e Educação. In: WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; e LIXA, Ivone M. (Org.). **Pluralismo Jurídico: Os novos caminhos da contemporaneidade**; - 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. **Proyectos y conflictos en relación con la consulta previa**. OPINIÓN JURÍDICA, Vol.10, Núm. 20, 2011. Disponível em: <<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/734>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **De la Consulta Previa al Consentimiento Libre, Previo e Informado a Pueblos Indígenas en Colombia**. 1.ed. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014.

RUBIO, David Sánchez. Pluralismo Jurídico e emancipação social. In: WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; e LIXA, Ivone M. (Org.). **Pluralismo Jurídico: Os novos caminhos da contemporaneidade**; - 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

SÁENZ, Carlos Herz. **Conflictos socioambientales en los Países Andinos: Estado del arte de los conficlos socioambientales en Ecuador, Perú y Colombia**. Bonn: GIZ, 2013. Disponível em: <<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57717.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SALLES, Vicente. **Vocabulário crioulo: contribuição do negro ao falar regional amazônico**. – Belém: IAP, Programa Raízes, 2003.

_____. **O negro na formação da sociedade paraense: textos reunidos**. – 2.ed. – Belém: Paka-Tatu, 2015.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. Patrimônio Genético e Conhecimentos Tradicionais Associados: instrumentos jurídicos nacionais e internacionais. In: LITTLE, Paul E. (Org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. – Brasília: IEB, 2014.

SILVA, Denise Almeida. Literatura negra brasileira: Quilombismo, teoria e praxis. ABRALIC. **XIV Congresso Internacional Fluxos e correntes: trânsitos e traduções literárias**. Belém: julho, 2015. Disponível em: <https://abralic.org.br/anais/arquivos/2015_1455933047.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre, Fabris, 1988.

_____. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p. 237-280, Outubro de 2002. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1710535/mod_resource/content/1/Boaventura.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. **Poderá o direito ser emancipatório?** Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 65, maio, 2003. Disponível em:

<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF>. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. 5.ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Descolonizar el saber, reinventar el poder**. Ediciones Trilce, 2010. Disponível no endereço eletrônico: <<https://onedrive.live.com/view.aspx?cid=C7833B573B9DAA0F&resid=C7833B573B9DAA0F%21584&canary=qfXADHmHH%2BDJHqPDksSbMMQ2W6L7LZXlyTb6JGMNLd4%3D3&ithint=%2Epdf&open=true&app=WordPdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

_____. **Derecho y emancipación**. 1a reimp. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

_____. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. – 1.ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARTINS, Bruno Sena. Introdução: o pluriverso dos Direitos Humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. MARTINS, Bruno Sena (Orgs.). **O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**. – 1. ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. Soc. estado. [online]. 2006, vol.21, n.1, p. 109-130. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SCHILLING-VACAFIOR, Almut; FLEMMER M.A, Riccarda. **El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina**. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), 2013. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/md_pdf/1303_destradi_konferenzbericht_es.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

SCHUMACHER, Maria de Fatima; FERRAZZO, Débora. **O PARADOXO DO DESENVOLVIMENTO: DIREITO AMBIENTAL E BENS COMUNS NO CAPITALISMO. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 163-189, dez. 2018. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1269/24669>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **O campo Jurídico em Pierre Bourdieu: a produção de uma verdade a partir da noção de propriedade privada nos manuais de Direito**. Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Niterói, vol. 9, nº 2, 2007. pp. 125-142. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34330/19731>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. **O direito das minorias:** passagem do “invisível” real para o “visível” formal? Manaus: UEA Edições, 2013.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. Os direitos dos índios: paradoxos e colonialismos internos. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais.** – Brasília: ESMPU, 2015a.

_____. **Os direitos dos índios: fundamentalidade, paradoxos e colonialidades internas.** – 1.ed. São Paulo, SP: Editora Café com Lei, 2015b.

SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. **Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas:** entre avanços, limitações e possibilidades. *Desenvolv. Meio Ambiente*, v. 48, Edição especial: 30 Anod do Legado de Chico Mentos, p. 118-139, nov, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/58920/36953>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SOUZA, Paulo Henrique Salmazo de. **Da indiferença abissal à ecologia de saberes:** os caminhos pós-coloniais para (re)afirmação dos direitos das sociedades indígenas. 2015. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2015.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. O conhecimento jurídico colonial e o subalterno silenciado: um olhar para o pluralismo jurídico. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LIXA, Ivone Fernandes M. (Orgs.). **Constitucionalismo, descolonización y pluralismo jurídico en América Latina.** Aguascalientes: CENEJUS /Florianópolis: UFSC-NEPE, 2015.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. In: COSTILLA, Lucio Fernando Oliver (Coord). **OSAL** – Revista do Observatório Social de América Latina. Ano. XIII, nº 32. Buenos Aires: Clacso, 2012.

_____. **Las fronteras del neoextractivismo en La América Latina:** conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. 1º ed., Alemanha: Calas, 2019. Disponível em: <http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

SWEPSTON, Lee; JOLIDON, Graciela; THORBERRY, Francesca; ANDERSEN, Finn. **Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales:** Um Manual. Proyecto para promover la politica de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Genebra: OIT, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** – 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TOMEI, Manuela; SWEPSTON, Lee. **Povos indigenas y tribales:** Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la Oit. Genebra: OIT, 1996.

TOURAINÉ, Alain. **Los movimientos sociales.** *Revista Colombiana de Sociología*, [S.l.], n. 27, p. 255-278, jul. 2006. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/7982/8626>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo**: caminhos e entraves do processo de titulação. – Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006. Disponível no endereço eletrônico: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Girolamo.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TRF1. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível. Processo nº: 000205-70.2013.4.01.3903. Licenciamento Ambiental/Consulta Prévia/Belo Sun. Relator: Des. Jirair Aram Meguerian. Brasília, 06.12.2017.

TZAY, José Francisco Calí. Notas sobre el Convenio 169 y la lucha contra la discriminación. In: AYLWIN, José; TAMBURINI, Leonardo. Convenio 169 de la OIT: Los desafíos de su implementación em América Latina a 25 años de su aprobación. DINAMARCA: IWGIA, 2014.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. Conferência Geral, 2001. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2020.

VÉRAS NETO, Francisco Quintanilha. **Pluralismo jurídico-comunitário participativo, emancipatório, libertador como projeto de combate ao monismo jurídico neoliberal na América Latina**. Espaço Jurídico, v. 11, p. 149-185, 2010. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/1943/1011>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

VF-JUÍNA. Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Juína-MT. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação Cível Pública. Processo nº: 000387-03.2017.4.01.3606. Sentença. Terras Indígenas/Consulta Prévia. Magistrado: Frederico Pereira Martins. Juína, 09.11.2018.

_____. Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Juína-MT. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação Cível Pública. Processo nº: 000387-03.2017.4.01.3606. Sentença. Terras Indígenas/Consulta Prévia. Magistrado: Frederico Pereira Martins. Juína, 02.07.2020.

VIANNA, Angela Ramalho. **Conflitos ambientais no Brasil**: natureza para todos ou somente para alguns? – Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

VIDAL, Daiane; LOCATELI, Cláudia Cinara. Interculturalidade: matriz de fundamentação das Constituições do Equador e da Bolívia. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIILLA, Maria Aparecida Lucca (Orgs.). **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano**. São Leopoldo: Karywa, 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. Análise dos sistemas mundiais. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (Org.). **Teoria social Hoje**. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

_____. **O universalismo europeu**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel; BALIBAR, Etienne. **Raza, Nación y Clase**. Madrid: IEPALA, 1988.

WALSH, Catherine. **Interculturalidade e decolonialidade do poder um pensamento e posicionalmente “outro” a partir da diferença colonial**. Traduzido por: Proença, Daniele da Silva; Kahmann, Andrea Cristiane; Bertoldi, Márcia Rodrigues. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). V. 05, n. 1, jan.-jul., 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/revistadireito/article/view/15002/10532>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 2001.

_____. **Pluralismo Jurídico: Novo Marco Emancipatório na Historicidade Latino-Americana**. Revista Cadernos de Direito – Direito no Brasil: passado e presente - Law in Brazil: Past and Present, Unimesp, v. 2, n. 4, 2003 – p. 11-23. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/issue/view/57>>. Acesso em: 23 out. 2019.

_____. **Pluralismo, justiça e legitimidade dos novos direitos. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 95-106, jan. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15069>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

_____. Introdução. In: WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; e LIXA, Ivone M. (Org.). **Pluralismo Jurídico: Os novos caminhos da contemporaneidade**; - 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013a.

_____. Pluralismo Jurídico: Um espaço de resistência na construção de Direitos Humanos. In: WOLKMER, Antônio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; e LIXA, Ivone M. (Org.). **Pluralismo Jurídico: Os novos caminhos da contemporaneidade**; - 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013b.

WOLKMER, Antonio Carlos; BATISTA, Anne Carolinne. Direitos Humanos e processos de luta na perspectiva da interculturalidade. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar. **Teoria Crítica de Direitos Humanos: in memoriam Joaquim Herrera Flores**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos; DUTRA, Débora Vogel da Silveira. Relações entre o Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo e os Movimentos Sociais. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIOLA, Maria Aparecida Lucca (Orgs.). **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano**. São Leopoldo: Karywa, 2015.

WOLKMER, Antônio Carlos; FERRAZZO, Débora. **Sistemas Plurais de Direito: desde Práticas Sociais e Insurgências Latino-Americanas**. Revista Direito, Estado e Sociedade – PUC-Rio. Rio de Janeiro, n. 48, p. 47 a 75, jan/jun, 2016.

YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Lúcia Alberta Andrade de. (Orgs.). **A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada**. – Brasília: Funai/GIZ, 2013.

YAMADA, Erika M.; GRUPIONI, Luíz Donisete Benzi; GARZÓN, Biviany Rojas. **Protocolos autônomos de consulta e consentimento**. Guia de Orientações. São Paulo: RCA, 2019.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova [online]. n. 67, p. 139-190. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

ZHOURI, Andréa; e LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: Um novo campo de investigação. In: ZHOURI, Andréa; e LASCHEFSKI, Klemens. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PROTOSCOLOS PESQUISADOS

ACOQUIGSAL, Associação da Comunidade Quilombolas Gibrié de São Lourenço. Protocolo de Consulta Quilombolas de Gibrié de São Lourenço. Barcarena: [s.n.], 2018. Disponível em: <<https://br.boell.org/sites/default/files/acoquigsal-protocolo-de-consulta-oficial-1.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

ACRQAT, Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto Trombetas II. Comunidades Remanescentes de Quilombo Curuça, Jamari, Juquiri Grande, Juquirizinho, Moura, Nova Esperança, Palhal, Último Quilombo. Protocolo de Consulta e Consentimento. Rio Trombetas/Oriximiná: [s.n.], 2018. Disponível em: <https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2017/03/ACRQAT_ProtocoloConsulta.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

AMPQUA, Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá. Comunidade Quilombola do Abacatal. Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada. Ananindeua: [s.n.], 2017. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2018/07/pROTOCOLO-aBACATAL.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

AQUIBAC, Associação Quilombola do Baixo Caeté – África e Laranjituba. Protocolo de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento do Território Quilombola Laranjituba e África. Abaetetuba/Moju: [s.n.], 2019. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Protocolo-de-Laranjituba-e-%C3%81frica-FASE.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ARQNA; ARQUPASSAGEM; ARQ-PEAFÚ. Quilombos do Município de Monte Alegre-PA. Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú do município de Monte Alegre-PA. Monte Alegre: [s.n.], 2019. Disponível em: <[https://terradireitos.org.br/uploads/arquivos/Protocolo-de-Consulta-Monte-Alegre\(1\)>.pdf](https://terradireitos.org.br/uploads/arquivos/Protocolo-de-Consulta-Monte-Alegre(1)>.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ATEQUILA, Associação do Território Quilombola de Alcântara. Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA. Alcântara: [s.n.], 2019. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo_Alcantara_web_final.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BAMBAÊ, Coordenação das Associações dos Quilombolas de Jambuaçu. Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos quilombolas do Jambuaçu. Moju: [s.n.], 2018. Disponível em: <http://direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/03/Protocolo_Alcântara_web.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE BRUMADINHO. Comunidades de Sapé, Marinhos, Rodrigues e Ribeirão. Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada para o Trabalho de Reparação Integral. Brumadinho: [s.n.], 2020. Disponível em: <<https://www.aedasmg.org/post/comunidades-quilombolas-de-brumadinho-lan%C3%A7am-protocolo-de-consulta-destinado-%C3%A0-aedas>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

COMUNIDADES QUILOMBOLAS E APANHADORAS DE FLORES SEMPRE VIVAS. Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores Sempre Vivas do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia. Minas Gerais: [s.n.], 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/WEB_TDD_PROTOCOLO-quilombola.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FOQS, Federação das Organizações Quilombolas de Santarém. Comunidades Quilombolas Arapemã, Bom Jardim, Muruntuba, Murumuru, Nova Vista do Itiqui, Patos do Itiqui, Pérola do Maricá, São José do Itiqui, São Raimundo do Itiqui, Saracura, Surubiu-Açu, Tinguu. Protocolo de Consulta Quilombola. Santarém: [s.n.], 2016. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Protocolo-de-Consulta.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

TQBR, Território Quilombola Bom Remédio; ARQUIA, Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo das Ilhas de Abaetetuba. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre e Informada, de Consentimento e Veto. – 1ª.ed. – Rio Açu/Abaetetuba/Amazônia: FASE Amazônia, 2020. Disponível em: <<http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-de-Consulta-Previa-Livre-Informada-de-Consentimento-e-Veto-Territorio-Quilombola-Bom-Remedio.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.