



**UnB**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE JUNTO A POVOS E  
TERRITÓRIOS TRADICIONAIS – MESPT

JEFERSON DA SILVA PEREIRA

**DIREITO À CONSULTA PREVIA E OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS COMO  
INSTRUMENTO JURÍDICO DA JUS DIVERSIDADE NA GARANTIA DOS  
DIREITOS QUILOMBOLAS**

BRASÍLIA  
2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE JUNTO A POVOS E  
TERRITÓRIOS TRADICIONAIS – MESPT

JEFERSON DA SILVA PEREIRA

**DIREITO À CONSULTA PRÉVIA E OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS COMO  
INSTRUMENTO JURÍDICO DA JSDIVERSIDADE NA GARANTIA DOS  
DIREITOS QUILOMBOLAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais no Programa de Pós-graduação MESPT na Universidade de Brasília.

Linha de Pesquisa: Territorialidades e Sistemas Agroalimentares em Contextos Tradicionais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Stéphanie Nasuti.

BRASÍLIA  
2023.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE JUNTO A POVOS E  
TERRITÓRIOS TRADICIONAIS – MESPT

JEFERSON DA SILVA PEREIRA

**DIREITO À CONSULTA E OS PROTOCOLOS COMO INSTRUMENTO  
JURÍDICO DA JSDIVERSIDADE NA GARANTIA DOS DIREITOS DAS  
COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais no Programa de Pós-graduação MESPT na Universidade de Brasília.

Linha de Pesquisa: Territorialidades e Sistemas Agroalimentares em Contextos Tradicionais

APROVADA POR:

---

Prof. Dra. Stéphanie NASUTI.

(Orientadora)

---

Prof. Dra. Liana Amin Lima da Silva

(Coorientadora UFGD/MT)

---

Prof. Dra. Clarissa Marques

(Examinadora EXTERNA UPE/PE)

---

Prof. Dr. Carlos Alexandre Barboza Plínio dos Santos

(Examinador Interno UNB)

Dedico este trabalho aos meus pais José  
Reinaldo e Maria José.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia, medo e tristeza. Também agradeço a meu pai José Reinaldo, à minha mãe Maria José e meu irmão Joabe.

À minha companheira Caroline, ao meu filho Heitor e à toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediu esforços para que eu chegasse nesta importante etapa da minha vida. Assim também como minha madrinha Lucimar, pois sem seu apoio este e muitos outros sonhos não seriam realizados.

À professora Stéphanie Nasuti não somente pelos textos, orientação e seu grande desprendimento em me ajudar, mas também por sua amizade sincera. Também agradeço à professora Liana Amin pela parceria, orientação, capacitação e apoio por meio de bolsas de estudo que contribuíram para que me tornasse um eterno aprendiz sobre a Convenção 169 da OIT.

Aos amigos da CONAQ, RENAAQ e do Observatório dos Protocolos de Consulta pelo incentivo e grande ajuda com o fornecimento de material e apoio moral para a realização deste trabalho.

Os agradecimentos são extensivos aos membros da Comunidade Quilombola Águas do Velho Chico por serem minha base teórica, metodológica e prática; ao MESPT e às pessoas com as quais convivi durante o período de curso. Sem dúvida, a experiência de produção compartilhada na qual dividi com amigos os aprendizados desse espaço foi minha melhor experiência acadêmica.

## RESUMO

O presente trabalho visa, por meio do estudo da Convenção 169 da OIT e de outras normativas de direito nacional e internacional, analisar o processo de construção, vivência e convivência dos protocolos autônomos de consulta. A partir dos relatos de experiência do autor em âmbito local (dentro da própria comunidade) e também externamente, buscou-se evidenciar o grau de importância desse instrumento na defesa das comunidades quilombolas. Ficou consubstanciado no presente trabalho que o direito à consulta é uma importante ferramenta que garante aos quilombos a proteção dos direitos humanos, podendo ser utilizado não só diante de casos reativos de violação em decorrência da implantação de empreendimentos estatais, mas também em casos de natureza preventiva, como os voltados aos impactos de políticas públicas nas comunidades quilombolas. Além disso, verificou-se que pesquisas acadêmicas e científicas também devem ser submetidas ao crivo do direito à consulta.

**Palavras- Chaves:** Protocolos; Comunidades Quilombolas; Direito à Consulta.

## **ABSTRACT**

The scope of this work is to analyze the construction process, experience and coexistence of the protocols, based on the analysis of ILO Convention 169 and other regulations of national and international law. Based on the author's experience reports at the local level (within the community itself), and externally, we sought to highlight the degree of importance of this instrument in the defense of Quilombola communities. It was embodied in the work that the right to consultation, as a tool to guarantee the quilombos, can be used not only in the face of reactive cases of violation of rights as a result of the implementation of state enterprises. But also, in cases of a preventive nature, as well as those focused on the impacts of public policies on Quilombola communities. It is perceived that academic and scientific research must also be submitted to the right to consultation.

**Keywords:** Protocols; Quilombola Communities; Right to Consultation.





## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1: Trecho do linhão de Tucuruí.....</b>	<b>20</b>
<b>Figura 2: Poster da participação em oficina.....</b>	<b>52</b>
<b>Figura 3: Frutos das oficinas de protocolos de consulta.....</b>	<b>52</b>
<b>Figura 4: Oficina sobre direito à consulta e protocolos de consulta.....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 5: Oficina de elaboração e finalização de protocolos de consulta.....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 6: Denúncia de violação ao direito à consulta.....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 7: Claudia de Pinho na 177ª sessão da CIDH.....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 8: Certificado de participação de curso.....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 9: Poster do curso.....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 10: Lucimar Pereira e o rio São Francisco.....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 11: Reportagem sobre ação judicial envolvendo as comunidades.....</b>	<b>76</b>
<b>Figura 12: Agendamento de reunião para discutir sobre processo judicial.....</b>	<b>77</b>
<b>Figura 13: Ata da audiência das comunidades Quilombolas com o MPF.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 14: Decisão judicial.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 15: Projeto de lei municipal nº 820/2020.....</b>	<b>82</b>
<b>Figura 16: Projeto de Lei municipal nº 838/2016.....</b>	<b>83</b>
<b>Figura 17: Escola Municipal Quilombola Águas do Velho chico.....</b>	<b>84</b>
<b>Figura 18: Atividades na Escola Municipal Quilombola Águas do Velho chico.....</b>	<b>84</b>
<b>Figura 19: Ato reivindicativo pela educação quilombola em Recife.....</b>	<b>84</b>
<b>Figura 20: governador sanciona lei para contratação de professores quilombolas.....</b>	<b>85</b>
<b>Figura 21: construção da Escola Estadual Quilombola na comunidade de Caatinginha.....</b>	<b>86</b>

## LISTA DE SIGLAS

- ABRINQ-** Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
- ADIN-** Ação Direita de Inconstitucionalidade
- AEDAS-** Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social
- APIB-** Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
- CCPLI-** Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado
- CDB-** Convenção da Diversidade biológica
- CDPEB-** Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro
- CEPEDIS-** Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental.
- CEPCT-MG-** Comissão Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais
- CHESF-** Companhia Hidrelétrica do São Francisco
- CLA-** Centro de Lançamento de Alcântara
- CMACQO-** Comissão Municipal de Articulação das Comunidades Quilombolas de Orocó
- CNPq-** Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
- CNUMAD-** Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CONAQ-** Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas.
- CONAMA-** Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CIDH-** Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- DCCLPI-** Direito a Consulta e Consentimento, prévio, livre e informado
- DPE-** Defensoria Pública Estadual.
- EJA-** Ensino de Jovens e Adultos
- EMBRAPA-** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- ENEM-** Exame Nacional do Ensino Médio
- FADIR-** Faculdade de Direito e Relações Internacionais
- FCP-** Fundação Cultural Palmares
- FUNAI-** Fundação Nacional dos Povos Indígenas
- INCRA-** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- MESPT-** Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais.
- MDB/RS-** Movimento Democrático Brasileiro/Rio Grande do Sul
- MPF-** Ministério Público Federal

**NEAB-** Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros  
**OEA-** Organização dos Estados Americanos  
**OIT-** Organização internacional do Trabalho  
**ONU-** Organização das Nações Unidas  
**PAC-** Programa de Aceleração do Crescimento  
**PCT'S-** Povos e comunidades Tradicionais  
**PPGFDH-** Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos,  
**PNHR-** Programa Nacional de Habitação Rural  
**PROALCOOL-** Programa Nacional do Alcool  
**PRONERA-** Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.  
**PUC/PR-** Pontifícia Universidade Católica do Paraná.  
**RPU-** Revisão Periódica Universal  
**RTID-** Relatório Técnico de Identificação e Delimitação  
**SEDESE-** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais  
**SEMAD-** Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais  
**SIPAD-** Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade  
**STF-** Supremo Tribunal Federal  
**UFPR-** Universidade Federal do Paraná  
**UNDRIP-** Declaration on the Rights of Indigenous Peoples  
**UFGD-** Universidade Federal da Grande Dourados

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1. Lugar de fala .....	14
1.1.1. Formação escolar e acadêmica .....	14
1.1.2. Atividades profissionais, políticas e sociais .....	15
1.2. Ponto de partida e o problema de pesquisa.....	19
1.3. Objetivos.....	26
1.3.1. Objetivo geral.....	26
1.3.2. Objetivos específicos .....	26
<b>2. A APLICABILIDADE DO DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO PARA ALÉM DE GRANDES EMPREENDIMENTOS</b> .....	<b>27</b>
2.1. O direito à consulta no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	27
2.2. O Direito à Consulta Pelo Prisma da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) a da biopirataria no Brasil .....	33
<b>3. UM DESPERTAR PARA A PESQUISA: OS PROTOCOLOS DE CONSULTA</b> .....	<b>39</b>
<b>4. ESTUDO DE CASOS</b> .....	<b>48</b>
4.1. Processo de formação sobre protocolos de consulta no estado de Pernambuco .....	51
4.2. Oficinas sobre direito à consulta e protocolos em Belém, Pará .....	53
4.3. Violação do direito à consulta na Fundação Cultural Palmares, portaria nº 57/2022.....	54
4.4. Construção dos protocolos de consulta em Brumadinho, Minas Gerais.....	59
4.5. Audiência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).....	62
4.6. Revisão Periódica Universal (RPU) e as recomendações sobre a violação ao direito à consulta das comunidades quilombolas do Brasil .....	64
4.7. Resolução conjunta SEDESE/SEMAD nº 01, de 04 de abril de 2022.....	68
<b>5. O TERRITÓRIO ÁGUAS DO VELHO CHICO: ETNOGRAFIA DO DIÁLOGO COM A COMUNIDADE</b> .....	<b>71</b>
5.1. Volta sobre o sentido do quilombo no Brasil .....	71
5.2. O quilombo Águas do Velho Chico.....	74
5.3. O direito à consulta no território .....	75
5.4. O direito à consulta no território e as ameaças dos grandes empreendimentos.....	79
5.5. O direito à consulta no território e as ameaças das políticas públicas: educação .....	80
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>92</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>97</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>100</b>

# INTRODUÇÃO

## 1.1. Lugar de fala

Sou Jéferson da S. Pereira, quilombola por autoidentificação individual e coletiva, filho de Maria José da Silva Pereira e José Reinaldo da Silva Pereira, ela funcionária pública aposentada da prefeitura municipal de Orocó/PE, ele agricultor aposentado, ambos residentes na comunidade quilombola de Umburana/PE. Minha família é de tradição católica; tal fato influenciou na minha formação cristã. O fato da minha mãe trabalhar na escola da comunidade como merendeira influenciou-me no “gosto” pelos estudos logo cedo. A minha paixão pela música vem do meu pai, que é sanfoneiro, descendente de Luiz Gonzaga.

A minha comunidade fica localizada às margens do Rio São Francisco, fato este que influenciou meu “gosto” pelas brincadeiras com as águas e com as histórias das águas, contadas pelos meus pais, com as estórias da “**mãe d’água**” e do “**nego d’água**”. Minha comunidade teve sua certificação pela Fundação Cultural Palmares (FCP) como quilombola no ano de 2010, processo nº 01420.001597/2007-14, portaria 51/2010, do processo no INCRA 54141.000479/2014-11. Mas desde 2006 discutimos sobre nossa autoidentificação coletiva. A organicidade interna da comunidade teve grande contribuição da atuação do Movimentos pelos Atingidos por Barragens (MAB), movimento em que militei por mais de dez anos. A partir do engajamento na luta mais orgânica dentro dos movimentos sociais da Via Campesina, passei por uma transformação na forma de ver e compreender a sociedade.

### 1.1.1. Formação escolar e acadêmica

Forjei toda minha educação básica em escola pública, fato que me orgulha muito. Iniciei meus estudos na Escola Municipal Santo Nino, localizada na comunidade quilombola de Umburana. Esta escola foi fundada por meus avós maternos e teve como primeira professora minha tia e madrinha Lucimar (atualmente professora aposentada) e minha mãe como a primeira merendeira. Nesta escola conclui todo o ensino fundamental I (anos iniciais) e, posteriormente, em virtude da ausência do ensino fundamental II (anos finais), me desloquei para a cidade de Orocó onde cursei a 5ª série (atualmente 6º ano) na Escola Municipal Estanislau Luiz Bione.

Posteriormente foi implantado na comunidade quilombola de Vitorino, comunidade vizinha à-Umburana, o ensino fundamental II na Escola Municipal Antônio

Leandro da Cruz, na qual tive a oportunidade de concluir os anos finais. Para cursar no Ensino Médio tive que voltar à cidade, desta vez para estudar na escola Jacob Antônio de Oliveira (na época, única escola estadual do município. Atualmente contamos com duas escolas estaduais a Escola Jacob e Escola Bem Te Vi; essa última está localizada no Projeto de Irrigação Brígida.

A educação sempre fez parte da minha trajetória, assim, em 2009, após finalizar o ensino médio, ingressei no curso de Licenciatura Plena em Pedagogia da Faculdade Latino-Americana de Educação (FLATED). No ano seguinte, fui aprovado no curso de Licenciatura em Matemática pela Autarquia Belemita de Cultura, Desportos e Educação, localizada na cidade de Belém do São Francisco/Pernambuco, no qual cursei somente até o 4º período do respectivo curso. Em 2015, por meio do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), cursei Direito na Universidade Federal do Paraná (UFPR), concluído em 2019.

No mesmo ano, em meio a finalização do Curso de Direito, redação do trabalho de conclusão do curso, cujo título foi “ A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT E OS DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DOS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS DE CONSULTA NO TERRITÓRIO QUILOMBOLA ÁGUAS DO VELHO CHICO/OROCÓ/PE”, e realização da Prova da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), concorri para o processo seletivo do Mestrado em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais (MESPT) da Universidade de Brasília, no qual fui aprovado (Ver anexo 3).

### **1.1.2. Atividades profissionais, políticas e sociais**

Atuo como assessor jurídico na comunidade Umburana, contribuindo nas questões atinentes a processos judiciais e consultoria jurídica para associações locais. Desempenho também o papel de jovem articulador social e político do Território Quilombola Águas do Velho Chico, buscando e mediando parcerias públicos-privadas com as comunidades. Faço parte da Comissão Municipal de articulação das comunidades quilombolas de Orocó/PE. Desde 2015 integro o coletivo jurídico quilombola, denominado “Joãozinho de Mangal”, que é vinculado à Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e atua na assessoria jurídica popular das comunidades quilombolas do Brasil.

Antes de cursar pedagogia, já atuava na docência no ensino fundamental I, como professor substituto na Escola Municipal Antônio Leandro da Cruz, localizada no Território

Quilombola Águas do Velho Chico, o que impulsionou a opção por tal área de formação. Durante a licenciatura atuei como professor quilombola contratado junto à prefeitura municipal de Orocó/PE, lecionando matérias como História, Artes e Língua portuguesa. Ao iniciar o a licenciatura em matemática, passei a ministrar as aulas na área do curso, também na modalidade de Ensino para Jovens e Adultos (EJA). Atuei como docente durante cinco anos na mesma escola do território quilombola.

Durante este período trabalhei durante dois anos como pesquisador social pelo Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social<sup>1</sup>, no âmbito do Programa “Criança com todos seus direitos”, parceria da organização com a fundação Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ). Este programa possuía vários eixos de desenvolvimento de trabalhos com as crianças quilombolas em situação de vulnerabilidade social, como proteção, saúde e educação. Trabalhei no eixo de proteção, desenvolvendo uma pesquisa sobre os principais órgãos de proteção à criança existentes no município.

Posteriormente, ao migrar para a cidade de Curitiba e ingressar no curso de Direito, me dediquei à pesquisa e estágios na área jurídica. Em 2016, participei da construção do primeiro grupo de pesquisa formado somente com alunos quilombolas da UFPR, o qual era coordenado pelas professoras Liliana de Mendonça Porto e Judit Gomes da Silva, do Departamento de Antropologia. Nele atuei como bolsista do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB), desenvolvendo várias pesquisas sobre o tema “Políticas Públicas, Direitos e Quilombolas: uma relação complexa”.

Também atuei como estagiário de Direito na Organização Não Governamental “Terra de Direitos” que atua na assessoria jurídica dos movimentos sociais do campo, entre eles as comunidades quilombolas do Paraná. Este estágio me possibilitou desenvolver tanto as questões técnicas do direito como as questões políticas, além de ter conhecido distintas realidades de diferentes quilombos, em especial do quilombo Invernada Paiol de Telha, tendo contribuído jurídica e politicamente no seu processo de organização. Posteriormente, atuei como estagiário no Tribunal de Justiça e na Defensoria Estadual do Paraná (DPE), no Núcleo de Iniciais Cíveis. Também realizei estágio no escritório Manoel Caetano Advocacia, um dos escritórios que faz a defesa do atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

---

<sup>1</sup> O Centro Social Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social é uma organização não governamental, sediada sede em Recife, que atua na defesa e promoção dos direitos humanos, mas especificamente das crianças, adolescente e comunidades marginalizadas.

Atuei como pesquisador/bolsista na Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade (SIPAD), analisando as políticas de ingresso e permanência dos alunos quilombolas na UFPR, sob a orientação da antropóloga Judit Gomes da Silva. A pesquisa acadêmica me motivou a propor um projeto de mestrado para maior aprofundamento e estudo sobre o tema dos povos e comunidades tradicionais.

Antes de terminar o bacharelado em Direito, fui motivado a ingressar na Pós-graduação da UFPR. Realizei a seleção para em Antropologia, graças ao incentivo da professora Judit Gomes da Silva e do professor Marcos Silveira, e também o processo seletivo do MESPT, pois tinha grande admiração pelo programa e o tratamento das especificidades dos povos que fazem parte do curso. Não consegui passar no processo seletivo de Antropologia da UFPR, mas consegui passar no processo seletivo do MESPT.

Foi um processo tenso e angustiante e a cada fase sentia que a aprovação se aproximava. O mais legal do processo seletivo é que fiz juntamente com dois companheiros quilombolas: Antônio Mendes (de Pernambuco) e Isabela da Cruz (do Paraná), embora somente Isabela e eu fomos aprovados.

O ano de 2019 nunca mais seria o mesmo – afinal somada à alegria e felicidade veio logo no ano seguinte a pandemia da Covid-19. Um ano também marcante devido a conclusão do curso de Direito, aprovação no exame da OAB e no MESPT. A alegria foi tamanha em saber que o filho da merendeira e do agricultor do sertão pernambucano agora era “*dotô*” e mestrando.

Esse foi e está sendo apenas mais um passo na busca para ocupar o latifúndio do saber. Certo de que tanto a advocacia quanto o mestrado irão me oferecer subsídios para melhor compreender as dinâmicas envolvidas na minha militância agora no campo acadêmico.

Ao pensar a pesquisa realizada no Mestrado, trago comigo um contexto imbricado na luta contínua das reconquistas dos direitos negados. Por estar nele inserido, vivenciei situações de construções coletivas por meio das quais tive papel atuante, desde o processo de reconhecimento da identidade quilombola até as lutas institucionais para efetivar políticas públicas.

Assim, tal pesquisa é reflexo de anos de estudos, de ocupação de espaços e eventos emblemáticos, como a participação no lançamento do Observatório de Protocolos Comunitários, no Seminário de Pesquisa organizado pelo Prof. Dr. Carlos Marés (Professor Titular de Direito Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná) e pela Profa. Dra. Liana Amin Lima (Pós-doutoranda do PPGD-PUCPR). Participar deste projeto



representou um divisor de águas para meu aprofundamento no estudo da temática do direito a consulta, pois me apaixonei pelo tema, e nos anos seguintes a convite da Professora Liana me tornei pesquisador bolsista (Ford Foundation), atuando na produção acadêmica e advocacy.

No território que nasci as famílias vivem imersas pelo bioma caatinga que margeia o Rio São Francisco. Isso contribuiu para que nossas comunidades desenvolvessem múltiplas técnicas de sustentabilidade que vão desde o convívio com o rio à relação de sobrevivência com a caatinga em épocas de estiagem. Nossas comunidades quilombolas também convivem com constantes violações ao direito territorial, como a tentativa de construção das barragens Riacho Seco e Pedra Branca, impactando diretamente a dinâmica social do território.

Neste cenário de múltiplas vivências comecei a propor reflexões pessoais sobre as dimensões gerais e locais da minha tradicionalidade junto ao meu território. Portanto, comecei a revisitar vários aspectos que me constituem enquanto sujeito coletivo, que vão desde a participação nas políticas públicas de efetivação dos direitos quilombolas, na construção de casas populares do Programa Nacional de Habitação Rural– (PNHR), nas Diretrizes Curriculares para educação quilombola, no feriado municipal do dia da Consciência Negra, na vacina quilombola, no desenvolvimento de pesquisas e atividades voltadas ao tema e em muitas outras ações.

No interstício da construção da pesquisa pude fazer algumas incursões a partir dos autores trabalhados no MESPT. Por meio do texto *Ofício do Sociólogo*, de Pierre Bourdieu (2007), percebi que a pesquisa e a análise são artefatos em construção. Dentro dessa construção, existem vários elementos que dão fundamento à pesquisa, como os métodos e técnicas que têm o condão de guiar estrategicamente a pesquisa. Assim, ao me deparar com meu estudo percebo metodologicamente o quão importante devem ser as reflexões *sobre o que e como* deve ser pesquisado.

O pertencimento ao meu território e estar nele inserido como sujeito de direitos me oportuniza, primeiramente, analisar o contexto a partir de dentro, mas também me coloca frente ao desafio de não se perder no campo das emoções. Nesse sentido, me encontro em uma situação de sujeito pesquisado e pesquisador, cuja principal matéria prima é minha vivência externa e com meu território. Dessa forma, recorrendo às palavras de Conceição Evaristo (2020), minha escrita é forjada na revolta e esperança de outrora semearmos a mudança a partir do meu lugar de fala – apesar de ser homem hétero e negro.

Nesse cenário, me pergunto: como posso visualizar aquilo que está para além do que meus olhos podem enxergar? Ao mesmo tempo, penso dentro dessa contradição inicial e percebo a necessidade de fazer uma análise a partir dos fundamentos metodológicos de uma boa etnografia. Como verificado por Malinowski (1921),

Na Etnografia, o autor é, simultaneamente, o seu próprio cronista e historiador; e embora as suas fontes sejam, sem dúvida, facilmente acessíveis, elas são também altamente dúbias e complexas; não estão materializadas em documentos fixos e concretos, mas sim no comportamento e na memória dos homens vivos (MALINOWSKI, 1921. p. 03).

Assim, para a estruturação dessa pesquisa recorro às informações que guardo da minha convivência comunitária e extracomunitárias, as quais considero fontes primárias e secundárias e que, juntamente com todo o arcabouço literário trazido pelos professores do MESPT, me ajudaram a desenvolver uma pesquisa consistente.

Foi a partir da minha experiência como Assessor Jurídico da (CONAQ), pesquisador bolsista do Projeto do Observatório de Protocolos de Consulta e do Projeto da Plataforma dos Territórios Tradicionais, mas, principalmente, como militante do movimento quilombola que pude refletir sobre minha pesquisa. Essas experiências nortearam a construção do trabalho aqui proposto que tem o direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado, e os Protocolos de Consulta como elementos basilares.

Ao me deparar com o grande contexto imbricado nesse tema, precisei direcionar meu locus para questões mais atinentes à minha realidade de atuação, para produzir um estudo mais aprofundado. Resolvi focar no direito à consulta e na construção dos protocolos autônomos de consulta entre quilombolas, em consonância com minha atuação enquanto pesquisador do Observatório de Protocolos de Consulta.

## **1.2. Ponto de partida e o problema de pesquisa**

Desde a ratificação da Convenção nº 169 da OIT, realizada pelo Brasil, em 2002, o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada passou a ser considerado uma normativa constitucional de direito interno. Porém, ainda enfrenta graves problemas para sua efetiva implantação. Na maioria das vezes, os Povos e comunidades Tradicionais (PCT's) são obrigados a recorrer ao judiciário para terem seu direito garantido. O exemplo apresentado a seguir ilustra esta situação:

No dia 9 de junho de 2020, a Parintins Amazonas Transmissora de Energia protocolou no Ibama o pedido de Licença de Instalação da linha de transmissão que irá de Oriximiná (Pará) a Parintins (Amazonas), com impactos para comunidades quilombolas e ribeirinhas. A Licença Prévia foi concedida pelo Ibama em maio de 2020 sem a obrigatória consulta aos quilombolas. Alegando a impossibilidade de realização da consulta livre, prévia e informada aos quilombolas por causa da pandemia, a Fundação Cultural Palmares decidiu “postergar” o direito à oitiva. Contudo, a concessão da Licença Prévia não foi adiada. Assim, o licenciamento ambiental avança a despeito do coronavírus: onze dias após receber a licença prévia, a Parintins Amazonas Transmissora de Energia requereu a Licença de Instalação – que autoriza o início das obras para instalação do empreendimento. A Linha de Transmissão 230 kV Oriximiná-Juruti-Parintins trará impactos para quatro comunidades quilombolas no município de Óbidos (Pará). Por essa razão, a legislação determina a realização de estudos de impactos ambientais específicos (Estudo do Componente Quilombola) e a consulta aos quilombolas (Portaria Interministerial n.º 60, de 24 de março de 2015 e a Instrução Normativa FCP nº 1, de 31 de outubro de 2018). Dessa forma, a decisão da FCP afronta as normas que disciplinam o licenciamento ambiental de empreendimentos com impactos em comunidades quilombolas.<sup>2</sup>( Comissão Pró-Índio de São Paulo. 2020).

Tal situação pode ser vista na Figura 1 que denota a intensidade da violação sofrida pelos quilombolas de Oriximiná.

**Figura 1: Trecho do linhão de Tucuruí**



Fonte: Carlos Penteado (2020).

Como forma de resolução do Litígio o Ministério público Federal no ano de 2020, ingressou com uma Ação Civil Pública<sup>3</sup>, referente ao inquéritos cíveis (nº 1.23.002.000527/2019-82 e 1.23.002.000605/2019-49) , visando a anulação da Licença Prévia nº 636/2020, expedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 29 de maio de 2020, no bojo do processo de licenciamento ambiental nº 02001.001988/2019-68, referente ao empreendimento Linha de Transmissão com tensão de 230 kV Oriximiná-Juruti-Parintins e Subestações associadas, bem como expediu uma recomendação<sup>4</sup> para cessar qualquer ação antes da realização do processo de Consulta e consentimento , prévio , livre e informado.

Desde sua entrada em vigor, há mais de 20 anos, percebe-se que o direito à consulta assegurado pela convenção ainda não tem garantia de efetiva aplicação. Para além da morosidade e ineficiência do Estado em aplicar tal direito, ainda enfrentamos algumas ameaças a convenção 169 da OIT, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5905) que foi protocolada por Suely Costa, governadora do estado de Roraima, em 2018. Recentemente tal ação foi incluída no calendário de julgamento (data do julgamento 07/06/2023).

Os autos da ação tiveram como fato gerador a suspensão da instalação de torres de transmissão de energia (“Linhão de Tucuruí”) que afetaria diretamente o território indígena Waimiri Atroari. Recentemente em 22 de setembro de 2022 a Justiça Federal da 1ª Região (TRF1), homologou um acordo entre a Transnorte Energia, órgãos federais e o povo indígena Waimiri Atroari para construção do linhão de Tucuruí.

Na ADI 5905, irressignada com a situação, a governadora alegou que “condicionar a execução de obras públicas à consulta prévia dos povos indígenas interessados tem acarretado prejuízos estruturais ao desenvolvimento socioeconômico de Roraima” (BRASIL, 2018, s/p). Observa-se o equívoco do seu entendimento, visto que o direito à consulta está dentro de um rol de normativas garantidoras de direitos e não impeditivas.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/prm-santarem-acp-pa-527-2020-ass.pdf> . Acessado em: 29-05-2023.

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/recomendacao\\_consulta\\_previa\\_cpli\\_linhao\\_oriximina\\_juruti\\_parintins\\_marco\\_2020.pdf](https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/recomendacao_consulta_previa_cpli_linhao_oriximina_juruti_parintins_marco_2020.pdf) . Acessado em: 29-05-2023.

O processo ainda não teve decisão conclusiva e tramita no Supremo Tribunal Federal (STF). Outra grande ameaça à Convenção é a proposta de Decreto Legislativo (PDL nº 177) de autoria do deputado Alceu Moreira da Silva (MDB/RS), que tem como objetivo autorizar o presidente da república a denunciar a Convenção 169 e, portanto, permitir ao Estado brasileiro deixar de segui-la. Uma das justificativas utilizadas pelo deputado é que o nosso ordenamento não precisaria de normas externas para garantir o direito dos povos. Esse entendimento se mostra totalmente equivocado, pois a própria Constituição Federal garante a aplicação de normas externas sem rechaçá-las.

Art. 5º(...)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Importante destacar que mesmo deixando de seguir, não retira sua obrigatoriedade de aplicá-la. Além disso, a presente Convenção foi introduzida no ordenamento pátrio como manda os ditames legais e, atualmente, corresponde a uma norma de direito interno e não é passível de revogação mediante proposta de decreto legislativo.

Art. 5º(...):

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide ADIN 3392) (Vide Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º da Constituição).

Em contraponto ao PDL foram realizadas várias notas técnicas que repudiaram a iniciativa, como a realizada pelo Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) / Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informada. Dentre os pontos importantes abordados pela Nota Técnica destaca-se o seguinte:

A Convenção nº. 169/OIT, internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Federal nº 5051/2004, ostenta posição normativa de hierarquia constitucional. Assim, à Convenção nº 169/OIT e aos direitos fundamentais nela previstos incide a condição de imutabilidade imposta pelo art. 60, §4º, IV da Constituição Federal (CEPEDIS, 2021.p. 4).

Dentro desse contexto predatório de perseguição ao direito à consulta, tal instrumento adquire um status muito importante na garantia dos direitos, principalmente quando se trata de ameaças relacionadas aos grandes empreendimentos. Porém, em qual medida o potencial desse direito poderia ser explorado em outras situações, como para orientar a pesquisa acadêmica em comunidades tradicionais?

O presente trabalho pretende trazer à baila informações e casos em que o direito à consulta foi aplicado e implantado de forma mais ampla, mas não desmerecendo a importância dela para este fim. Assim, argumento de que existem (ou poderiam existir) outras perspectivas para o direito de consulta e os instrumentos a ele associados, para além de se constituir somente como ação reativa às ameaças dos empreendimentos e para além da mobilização do direito à consulta livre, prévia e informada.

Em 2021, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que integra o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mais especificamente a Organização dos Estados Americanos (OEA), emitiu informes sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. Neste documento cita a necessidade de aplicação do direito à consulta em outras frentes para além dos grandes empreendimentos.

72. Sobre as implicações quanto ao direito à terra, a Comissão alerta para a interpretação restritiva que está sendo feita com relação ao direito à consulta livre, prévia e informada sobre medidas que possam afetar os povos indígenas. A Comissão Interamericana verificou que, como no caso das comunidades quilombolas, esse direito estaria sendo aplicado exclusivamente a projetos de investimento e não a outras medidas legislativas e administrativas. A CIDH reitera o que foi estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de que os Estados devem adotar medidas necessárias para garantir o direito à consulta prévia dos povos e comunidades indígenas, bem como modificar aquelas que impedem esse direito de ser exercido<sup>5</sup>. [...]

52. A consulta prévia deve ser realizada não apenas em assuntos relacionados ao território ou que gerem impacto ambiental, mas também em relação às regulamentações que digam respeito à livre circulação em territórios tradicionais, mudanças na estrutura administrativa governamental e licenciamento ambiental [...]

59. Nesse sentido, a CIDH reconhece as iniciativas desenvolvidas pelo Ministério Público Federal do Brasil com a finalidade de estabelecer, de maneira amplamente participativa e transparente, protocolos de consulta comunitária que abordem a diversidade de povos e comunidades indígenas e quilombolas.<sup>6</sup> (CIDH, 2021a; 2021b).

Neste trabalho pretendo refletir sobre as várias dimensões que podem abarcar o direito à consulta, notadamente no que diz respeito à questão das políticas públicas (Educação), à pesquisa científica nos territórios (em diálogo com a Resolução 510 de 2016 do Conselho Nacional de Saúde, voltada para a questão da ética na pesquisa) e à formação social.

No âmbito das políticas públicas a violação ao direito de consulta acontece de forma rotineira e o Estado não respeita esse direito, fazendo com que muitas comunidades não participem ativamente da sua construção e as tornam vítimas das políticas públicas. Entre

outros exemplos, essa situação fica evidente com a chegada da agroindústria, na região onde é localizada a comunidade quilombola de Saco Barreiro, no município de Pompéu /MG, através do Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL). Tal política pública impactou diretamente na vida dos quilombolas, causando a expropriação dos seus territórios. O fomento ao agronegócio na região, bem como a instalação de empresas do ramo do Agronegócio, como a Agropéu S/A, que também é dona de uma destilaria na região, influenciaram o cercamento das terras quilombolas.

Na questão da pesquisa científica se verifica poucas incidências de normativas específicas que tratam como elas são executadas em comunidades tradicionais. Desse modo, não dispondo de tal normativa, ficam as comunidades à mercê das incursões dos pesquisadores acadêmicos que, por sua vez, não sentem que o direito à consulta também pode abranger esse tipo de atividade.

O que existe no campo da pesquisa é uma normativa, a Resolução nº 510/2016, que dispõe sobre as especificidades éticas das pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais e de outros campos do conhecimento que utilizam metodologias próprias dessas áreas. Tal instrumento esboça uma tentativa de elaboração de premissas básicas em que pese o conjunto de normas necessárias para essas pesquisas. Sua funcionalidade demonstra que, embora incipientes, algumas premissas básicas devem também ser respeitadas nas ações que envolvem povos e comunidades tradicionais.

No âmbito da Resolução já determina algumas orientações que podem ser relacionadas também ao direito à consulta da Convenção nº 169 da OIT.

Considerando que a ética em pesquisa implica o respeito pela dignidade humana e a proteção devida aos participantes das pesquisas científicas envolvendo seres humanos; (...)considerando que a pesquisa em ciências humanas e sociais exige **respeito e garantia do pleno exercício dos direitos dos participantes, devendo ser concebida**, avaliada e realizada de modo a prever e evitar possíveis danos aos participantes;(...). (Resolução nº 510/2016).

Ao se analisar com mais afinco se verifica certa similitude entre os dispositivos normativos que coadunam de uma com a outra.

Artigo 6º.

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
  - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser **efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o**

**objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.** (convenção nº 169 da OIT).<sup>7</sup>

Art. 2 o Para os fins desta Resolução, adotam-se os seguintes termos e definições:

I - Assentimento livre e esclarecido: anuência do participante da pesquisa - criança, adolescente ou indivíduos impedidos de forma temporária ou não de consentir, na medida de sua compreensão e respeitadas suas singularidades, após esclarecimento sobre a natureza da pesquisa, justificativa, objetivos, métodos, potenciais benefícios e riscos. A obtenção do assentimento não elimina a necessidade do consentimento do responsável;

(...)

V - Consentimento livre e esclarecido: anuência do participante da pesquisa ou de seu representante legal, **livre de simulação, fraude, erro ou intimidação**, após esclarecimento sobre a natureza da pesquisa, sua justificativa, seus objetivos, métodos, potenciais benefícios e riscos; (Resolução nº 510/2016).

Grosso modo, as duas normativas dialogam, ainda que a Resolução nº 510/2016 tenha que “beber” muito da fonte da Convenção 169 para atingir um patamar satisfatório. Nos dois instrumentos há uma nítida preocupação com o quesito “boa-fé”, ou seja, as ações que impactarem os povos devem ser livres de qualquer mácula coercitiva e intimidativa.

O direito à consulta e consentimento, prévio, livre e informado no campo das pesquisas científicas, nos ditames da Convenção 169, ainda é um campo inóspito e pouco estudado. Fala-se muito em má conduta científica, bem como em ética na pesquisa e dentro do campo da má conduta são verificadas algumas ações que se configura como tal: “apropriação indevida de conteúdo alheio; plágio; autoplágio; autoria indevida; falta de cumprimento de exigências legislativas e regulamentares; falsificação de dados; incapacidade de sustentar a validade da pesquisa; incapacidade de responder a casos de tentativas de validação malsucedidas; comportamento inapropriado em caso de suspeita de má conduta” (ENAGO ACADEMY.2020). Ganha destaque a preocupação com a má fé na realização das pesquisas e a falta de cooperação com os interessados em todas as fases da pesquisa.

Sobre a ética nas pesquisas é importante destacar que ela é desenvolvida com o intuito de melhorar a vida do ser humano, em seu aspecto *lato*. Este bem-estar por ela proporcionado não deve ascender a partir de uma imposição. Segundo Sardenberg (1999, s/p), “o consentimento voluntário dos sujeitos humanos é absolutamente necessário”. Ou seja, na sua ausência torna impossível sua realização. Porém, há quem diga que este processo de comunicação entre os pares desde a formulação da pesquisa dificultaria a sua realização.

Conforme Sussman (1998, p. 701-702),

Alguns pesquisadores reconhecem a importância dos aspectos éticos na pesquisa, porém manifestam preocupações com a institucionalização do



estabelecimento de regras nessa área, argumentando que se trata de mais uma tentativa de controlar e reprimir os pesquisadores, além de ser imposição do governo e que reprime a criatividade dos pesquisadores. No entanto, estas regulamentações não foram impostas por governos, mas sim elaboradas principalmente por médicos pesquisadores para proteger os pacientes e garantir a qualidade das pesquisas (SUSSMAN, 1998, p. 701-702).

A meu ver, o estabelecimento de premissas básicas para a realização de pesquisas é elemento essencial e imprescindível, principalmente em comunidades tradicionais, pois torna tais práticas menos evasivas e complacentes com a prática violadora de direitos tradicionais.

### **1.3. Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo geral**

Refletir sobre as possibilidades de aplicabilidade que podem abarcar o direito a Consulta a partir de uma perspectiva da Jusdiversidade para os territórios Quilombolas.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

- a) Estimular uma possível reflexão das comunidades quilombolas acerca deste importante instrumento de resistência do nosso povo;
- b) Analisar as narrativas de casos que envolvam ou tendem a envolver a aplicabilidade do direito à consulta, incluindo o debate existente na minha comunidade quilombola.

## **2. A APLICABILIDADE DO DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO PARA ALÉM DE GRANDES EMPREENDIMENTOS**

Como relatado anteriormente, a presente pesquisa parte da premissa de que existe uma necessidade de dialogar sobre possibilidades diversas do direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado e dos protocolos de consulta.

Escolhi discorrer sobre esse tema por considerar necessário ampliar o debate sobre a aplicabilidade do direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado, principalmente nas comunidades quilombolas. Atualmente, os principais casos estudados sobre o direito à consulta versam sobre sua aplicabilidade face à construção de grandes empreendimentos. Tal situação ficou muito evidenciada desde minha inserção no Projeto dos Protocolos de Consulta, em 2017, através do convite de Liana Amin Lima da Silva, professora de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (FADIR/PPGFDH/UFGD). Nesse momento comecei meu primeiro contato com o direito à consulta e seus desdobramentos (em particular, os protocolos de consulta).

A presente pesquisa busca discutir as formas de aplicação do direito à consulta e os protocolos comunitários em comunidades quilombolas, numa perspectiva da jusdiversidade e suas inúmeras possibilidades de aplicação. Tal direito já vem sendo objeto de muitas disputas e discussões a nível internacional. Daremos ênfase aqui à forma como ele é tratado no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica, no debate dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos.

### **2.1. O direito à consulta no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**

Observamos alguns precedentes importantes que dão base jurídica ao direito à consulta. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, faz parte da OEA e é composto por dois grandes órgãos que compõem a sua espinha dorsal: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que funciona como um órgão que faz certo juízo de admissibilidade com relação ao outro órgão; e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. As demandas oriundas dos países membros da OEA são encaminhadas primeiramente para a Comissão que, ao analisar, verifica alguns pressupostos necessários para o julgamento da Corte. Estando aptas, as demandas seguem para a Corte para análise e julgamento.

Dentro da Corte Interamericana existem algumas sentenças que foram fundamentais para a consolidação do direito à consulta. Um dos casos mais emblemáticos e que até hoje é amplamente citado e recitado nos casos de violação da consulta é o do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Equador.

Na sentença a Corte reconhece o direito à consulta como direito fundamental e balizado de qualquer ação estatal.

232. O Estado, ao não consultar o Povo Sarayaku sobre a execução do projeto que impactaria, diretamente, no seu território, descumpriu suas obrigações, conforme os princípios do Direito Internacional e seu próprio direito interno, de adotar todas as medidas necessárias para garantir que os Sarayaku participassem, mediante suas próprias instituições e mecanismos, e de acordo com seus valores, usos, costumes e formas de organização, da tomada de decisões sobre assuntos e políticas que exerciam, ou podiam exercer, influência em seu território, vida e identidade cultural e social, afetando seus direitos à propriedade comunal e à identidade cultural. Por conseguinte, a Corte considera que o Estado é responsável pela violação do direito à propriedade comunal do Povo Sarayaku, reconhecido no artigo 21 da Convenção, em relação ao direito à identidade cultural, nos termos dos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento (Conselho Nacional de Justiça, 2016 p. 77).

Outro caso de suma importância e que representou uma grande referência em termos jurisprudenciais foi sentença de 28 de novembro de 2007, proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname). Dentre as recomendações impostas ao estado do Suriname, destaca-se:

d) adotar as medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza que sejam necessárias para reconhecer e garantir o direito do povo Saramaka a ser **efetivamente consultado**, segundo suas tradições e costumes, ou, se for o caso, o direito de conceder ou abster-se de conceder seu consentimento prévio, livre e informado a respeito dos projetos de desenvolvimento ou de investimento que possam afetar seu território e a compartilhar, razoavelmente, os benefícios derivados destes projetos com o povo Saramaka, caso estes sejam realizados. **O povo Saramaka deve ser consultado durante o processo estabelecido para cumprir esta forma de reparação.** O Estado deve cumprir esta medida de reparação em um prazo razoável;(GRIFO NOSSO p. 60)

Tais casos abriram precedentes para outros países também acessarem o sistema interamericano atrás de proteção do direito à consulta. O Brasil se tornou réu na Corte só a no ano 2004. Ao todo, segundo informações extraídas do site da Corte, são 17 casos submetidos contra o país, como verificado na Tabela 1.

**Tabela 1: Casos do Brasil submetidos a Corte Interamericana de Direitos Humanos**

Nº do caso	Envolvidos	Data da apresentação na corte	Link de acesso
12.237	Caso Ximenes Lopes versus Brasil	1 de outubro de 2004	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf</a>
12.478	CASO GARIBALDI VS. BRASIL	24 de dezembro de 2007	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf</a>
12.058	CASO GILSON NOGUEIRA DE CARVALHO	13 de janeiro de 2005.	<a href="https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fpt%2Fcidh%2Fdecisiones%2Fcorcorte%2FCaso12058port.doc&amp;wdOrigin=BROWSELINK">https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fpt%2Fcidh%2Fdecisiones%2Fcorcorte%2FCaso12058port.doc&amp;wdOrigin=BROWSELINK</a>
12.353	CASO ESCHER E OUTROS VS. BRASIL	20 de dezembro de 2007	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf</a>
11.552	CASO GOMES LUND E OUTROS (“GUERRILHA DO ARAGUAIA”) VS. BRASIL	26 de março de 2009	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf</a>
11.566	CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL	19 de maio de 2015	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf</a> .
12.066	CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL	6 de março de 201	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf</a>
12.879	CASO HERZOG E OUTROS VS. BRASIL	22 de abril de 2016	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf</a>
12.728	CASO DO POVO INDÍGENA XUCURU E SEUS MEMBROS VS. BRASIL	16 de março de 2016	<a href="https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/editais-2018-1/resumo_xucuru.pdf">https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/editais-2018-1/resumo_xucuru.pdf</a> .
12.428	CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL	19 de setembro de 2018	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_427_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_427_por.pdf</a>
12.263	CASO BARBOSA DE SOUZA E OUTROS VS. BRASIL	11 de julho de 2019	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_435_por.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_435_por.pdf</a>
12.675	CASO SALES PIMENTA VS. BRASIL	4 de dezembro de 2020	<a href="https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-sales-pimenta.pdf">https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-sales-pimenta.pdf</a>
12.570	MANOEL LUIZ DA SILVA E FAMILIARES VS. BRASIL	26 de novembro de 2021	<a href="https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2021/BR_12.570_PT.PDF">https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2021/BR_12.570_PT.PDF</a>
12.571	NEUSA DOS SANTOS NASCIMENTO E GISELE ANA FERREIRA VS. BRASIL	29 de julho de 2021	<a href="https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2021/BRA_12.571_POR.PDF">https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2021/BRA_12.571_POR.PDF</a>

12.479	caso José Airton Honorato e outros (Castelinho)	28 de maio de 2021	<a href="https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/146.asp">https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/146.asp</a>
12.727	Caso ANTONIO TAVARES PEREIRA E OUTROS Vs. BRASIL	6 de fevereiro de 2021	<a href="https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2021/BR_12.727_PT.PDF">https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2021/BR_12.727_PT.PDF</a>
13.713	CASO Denise Peres Crispim, Eduardo Collen Leite y otros, Brasil	17 de maio de 2022	<a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/collen_leite_y_otros.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/collen_leite_y_otros.pdf</a>
13.691	CASO Cristiane Leite De Souza e outros, Brasil	22 de abril de 2022	<a href="https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/098.asp">https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/098.asp</a>
12.569	COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA BRASIL	5 de janeiro de 2022	<a href="https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/BR_12.569_PT.PDF">https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/BR_12.569_PT.PDF</a>

Fonte: **CORTEIDH**

Dentre os casos em que o Estado brasileiro figura como réu, destacam-se dois envolvendo comunidades tradicionais: o primeiro diz respeito aos povos indígenas da etnia Xucuru, localizados na cidade de Pesqueira, Pernambuco; o segundo é mais recente e envolve comunidades quilombola do Território de Alcântara, Maranhão. Esse território é formado por mais de 200 comunidades quilombolas que desde 1983, com a criação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), tiveram o seu direito ao território violado. Ao decorrer dos anos esse empreendimento incorporou parte do território. Sendo assim centenas de famílias quilombolas tiveram que ser removidas outras áreas, criando as chamadas “agrovilas”. Essa situação se agravou ainda mais com a edição da Resolução n° 11/2020<sup>8</sup> que publicou as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro na Sétima Reunião Plenária.

Para as comunidades quilombolas do Território de Alcântara, a Resolução n.º 11, de 26 de março de 2020, foi um ato totalmente arbitrário, mantendo concepções de que os povos que ali habitam não têm nenhum direito. Tal ato ignora deliberadamente a existência de direitos constitucionais para as comunidades.

“Desconhecendo” os termos da Convenção 169 da OIT, promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, e os da legislação ambiental, o “Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro” resolveu “autorizar” e “aprovar” um conjunto de “ações voltadas para as políticas públicas destinadas às comunidades que habitam a área de interesse do Estado” (Resolução n.º 11/2020, art. 6.º, caput), sem a devida consulta e participação dos grupos afetados, em flagrante violação dos princípios estabelecidos nas letras “a” e “b” do artigo 6.º da Convenção. (SHIRAIISHI e et al 2021.p. 38).

Na data de 26/04/2023, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), começou o julgamento do caso. Espera-se um desfecho positivo, visto que o advogado-geral da União/Brasil pediu desculpas aos quilombolas e reconheceu que o Brasil violou os direitos à propriedade e proteção judicial das comunidades de Alcântara, durante a construção e implementação da Base de Lançamento de Foguetes, na década de 1980. O pedido de desculpas foi feito durante o julgamento do caso na OEA que ainda não foi finalizado.

Diante de todo um contexto de violação de direitos, as comunidades de Alcântara, em outubro de 2019, produziram “o Protocolo comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio livre e informado<sup>9</sup>”, que aconteceu como uma forma reativa a expansão do Centro de Lançamento (CLA).

Percebe-se que o direito a consulta tem sido utilizado internacionalmente como ferramenta de defesa dos territórios, e até vários organismos internacionais reconhecem a sua aplicabilidade. Como visto no caso de Alcântara, o direito a consulta surge como uma reação quase instintiva face os impactos de um empreendimento, o que de certo modo também é legítimo. Porém, entendo que tal direito não se restringe apenas a aplicabilidade face a grandes empreendimentos.

Assim dispõe o art. 6 da Convenção nº 169 da OIT:

{...} consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam **previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente** (OIT, 1989, p. 21).

Tal comando normativo expressa que quaisquer medidas que vierem afetar as comunidades deverão ser consultadas através de instrumentos adequados de consulta. Durante muito tempo o direito à consulta foi utilizado de forma inadequada pelas instituições do Estado. Para confirmar o cumprimento de tal dispositivo, os estados realizavam audiências públicas, com a justificativa de que tal iniciativa estava em consonância com a Convenção 169. Essa confusão se configura uma grave violação ao direito à consulta propriamente dito.

Em 2021, o Ministério Público Federal, através da Câmara de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais do MPF (6CCR), órgão superior do MPF vinculado à Procuradoria-Geral da República, emitiu a Nota Técnica nº 1/2021/6<sup>a</sup>CCR/MPF, referente ao caso de comunidades tradicionais atingidas pelo projeto de Estrada de Ferro 170 (EF-170), denominada Ferrogrão. A ferrovia faz parte do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal e pretende ligar o município de Sinop, no Mato Grosso, ao porto de

Miritituba, no sudoeste do Pará, para facilitar o escoamento da produção agrícola nacional. Ao analisar a violação do direito à Consulta, o MPF chamou a atenção sobre a distinção dos dois termos. Senão vejamos:

No processo de desestatização em curso no TCU foi realizada a oitava da ANTT acerca da realização de consulta prévia aos povos indígenas atingidos pelo empreendimento. Em sua resposta, a ANTT afirmou que a consulta aos povos indígenas, prevista na Convenção n.º 169/OIT, seria uma das fases do licenciamento ambiental da Ferrogrão.

Entretanto, não se confunde o direito à Consulta com as audiências públicas previstas no curso do procedimento de licenciamento ambiental. As audiências públicas ambientais estão reguladas na Resolução nº 9/1987 do CONAMA, que dispõe, no seu art. 1º, ser a sua finalidade expor aos interessados o conteúdo do EIA/RIMA, para dirimir dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões ao projeto.

Desse modo, as audiências têm a finalidade de publicizar e informar sobre o projeto, os impactos e os planos de mitigação, estabelecendo um diálogo com a sociedade.

Ressaltam Pontes e Oliveira (2015) que "a audiência pública ambiental é etapa de todo e qualquer processo de licenciamento ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente. Quando a obra atinge povos indígenas, o processo de licenciamento deve conter especificidades que levem em conta as características do grupo social que possa ser atingido. (...) audiência pública ambiental não possui caráter deliberativo, isto é, nesse evento, a manifestação dos povos indígenas em favor ou contra a atividade não é dotada de repercussões jurídicas na deliberação do órgão ambiental, o que a distingue profundamente da oitava constitucional e da consulta prévia". (Nota Técnica nº 1/2021/6ªCCR/MPF. p 7).

Sobre essa situação o judiciário também vem enfrentando, e recentemente o Egrégio. Tribunal Regional Federal da 1ª, decidiu sobre a necessidade de separação entre audiência Pública e Consulta:

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERAÇÃO. PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU DE MINERAÇÃO. IMPACTO EM TERRA INDÍGENA. EXISTÊNCIA. RECONHECIMENTO PELO ÓRGÃO LICENCIADOR ESTADUAL. ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA - ECI. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO. DISCUSSÃO QUANTO AO MOMENTO: ANTES DA LICENÇA PRÉVIA OU NO DECORRER DA MESMA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MPF E DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR, AUSÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO DOS ASSISTENTES LITISCONSORCIAIS E NULIDADE DA SENTENÇA PELO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE AFASTADAS. MÉRITO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE LICENÇA PRÉVIA SEM O ECI. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPACTO. EMISSÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO SEM O ECI. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDO DE COMPONENTE INDÍGENA REALIZADO A PARTIR DE DADOS SECUNDÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. CONSULTA LIVRE E MOTIVADA DOS INDÍGENAS AFETADOS. NECESSIDADE. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA CONVENÇÃO n. 169 DA OIT. ALEGADA OMISSÃO DA FUNAI A IMPOSSIBILITAR A

ELABORAÇÃO DO ECI. NECESSIDADE DE DISCUSSÃO EM AUTOS DISTINTOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. [...] (ACORDÃO 00025057020134013903, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 DATA:19/12/2017).

Desta forma, segundo o MPF/6º CCR, ratifica um entendimento que hoje não pode ser confundido.

A Consulta prévia, que não se confunde com a audiência pública -etapa do processo de licenciamento ambiental - e tampouco com a oitiva constitucional prevista no art. 231, § 3º, da Constituição Federal, é fase essencial de todo empreendimento que venha a causar impacto a comunidades indígenas, sendo o instrumento hábil a garantir o diálogo e participação dos povos indígenas, devendo ocorrer nas primeiras fases do planejamento (Nota Técnica nº 1/2021/6ªCCR/MPF. p 8).

A partir da compreensão correta do que se trata o direito à consulta se percebe no enunciado do art. 6 da Convenção que, para toda medida que for tomada e que afetar diretamente as comunidades, estas deverão ser consultadas. O que acontece atualmente é que as medidas que mais estão e continuam a impactar as comunidades quilombolas são referentes, na sua grande maioria, à construção de grandes empreendimentos nos seus territórios. Todavia, não se pode perder de vista os casos de violação do direito à consulta por parte das políticas públicas e pesquisas científicas.

É importante consignar que este direito tão importante para as comunidades quilombolas não está albergado apenas na presente convenção. O instrumento do direito à consulta é algo maior que a Convenção 169, pois está internalizado nas comunidades quilombolas que as diversas normativas consolidam nos seus respectivos aparatos legais.

## **2.2. O Direito à Consulta pelo prisma da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) a da biopirataria no Brasil**

Outro importante instrumento que dialoga com a Convenção 169 da OIT, no que se refere ao direito de Consulta e construção de protocolos autônomos, é o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica. Trata-se de um acordo internacional, que delinea parâmetros para o uso sustentável da biodiversidade.

Desde 2021, o Brasil se tornou parte do Protocolo de Nagoia, logo após depositar na Organização das Nações Unidas (ONU) a sua carta de ratificação, em 04 de março de 2021. Dessa forma, o país aceitou os termos do presente tratado, devendo adequar as legislações



internas, a exemplo da Lei 13.123/2015, regulamentada pelo Decreto 8.772/2016, às suas determinações.

Em que pese o direito à consulta, o presente protocolo estabelece no seu art. 21, alínea e, que as partes que compõe o presente tratado deverão garantir a “promoção de códigos voluntários de conduta, diretrizes e boas práticas e/ou normas, **em consulta com as comunidades indígenas e locais e interessados pertinentes**”. Assim, o protocolo garante aos povos interessados a participação na sua implementação.

A Convenção se estrutura em igual importância à 169 por possibilitar uma maior segurança jurídica aos povos, visto o cenário de devastação socioambiental. Através dessa normativa os povos têm assegurado o direito de pleitear em juízo o respeito a suas normas internas.

Como visto, a partir da presente Convenção se desdobrou alguns instrumentos importantes, como o Protocolo de Nagoya. Esse acordo normatiza o acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios advindos de sua utilização, “*Access and Benefit Sharing*”<sup>10</sup>, na sigla em inglês. O Brasil é signatário do protocolo desde 2021, quando depositou a sua ratificação.

Por ser considerado um dos maiores detentores de biodiversidade do planeta, o país sofre constantemente com o sequestro dos seus bens naturais. No contexto atual, o nome dado a esse movimento é o que chamamos de “biopirataria”. Esse conceito se refere ao desvio ilegal dos recursos naturais, como também dos conhecimentos tradicionais sobre sua utilização. Dentro do âmbito das pesquisas científicas, isso fica também muito evidente, uma vez que ano após ano vários pesquisadores e empresas, principalmente do setor de cosméticos e afins, infiltram-se nos territórios tradicionais – os maiores detentores dessas riquezas – e realizam seus trabalhos sem nem mesmo dialogar previamente com as comunidades, violando tanto a Convenção 169 da OIT quanto o protocolo de Nagoya.

A biopirataria se configura uma forma cabal de violação de direitos socioambientais. Quando os recursos naturais são usurpados principalmente dos territórios tradicionais, esse crime viola conjuntamente o direito à consulta. Visto que os povos tradicionais são os maiores detentores da biodiversidade nos seus territórios, devem ser consultados sobre os procedimentos de sua utilização. Nesse sentido, o direito a consulta se mostra um importante mecanismo de defesa tanto dos povos tradicionais como da biodiversidade protegida por eles contra agentes externos.

---

<sup>10</sup> Disponível: <https://portal.fiocruz.br/protocolo-de-nagoia>. Acessado em: 16/01/2023.

No Brasil, os casos de biopirataria são registrados desde seu descobrimento com a exploração do Pau-Brasil. Com o passar dos anos, a exploração foi se sofisticando, afetando os conhecimentos tradicionais. Apesar da criação de agências de controle (IBAMA e CGEN), tal prática ainda continua a acontecer. Vejamos alguns casos importantes de destacar no Brasil.

- A) No ano de 1746, o Cacau foi levado da Bahia para a África e Ásia.
- B) Em 1876, várias sementes de Seringueira foram levadas para Inglaterra e colônias asiáticas.
- C) O cupuaçu também foi alvo de exploração, principalmente por empresas japonesas.
- D) A espécie de Rã amazônica (*Epiplatys tricolor*)<sup>11</sup>(MORATTA.2019. n.p).

Sem falar nos casos em que, além das usurpações dos bens socioambientais e da não consulta aos povos interessados, o Estado constrói antecipadamente mecanismo de violação de direitos.

Já no século XX em 1902, o Presidente Theodore Roosevelt, desejoso de participar da vertiginosa industrialização da borracha, incentiva o desenvolvimento de um consórcio internacional, o *Bolivian Syndicate of New York*, para a ocupação do Acre, região em litígio entre Brasil e Bolívia, contrariando interesses dos dois países. A criação, em 1927, da Fordlândia, às margens do rio Tapajós e posteriormente em Belterra (próximo a Santarém/PA), bem revela o interesse norte-americano pela borracha do Brasil, tão importante para o esforço de guerra dos aliados, por ocasião da II Guerra Mundial, tornando-se memorável o trabalho dos Soldados da Borracha. (FONSECA & FERREIRA, s.d. n.p)

Essas violações também afetam diretamente os conhecimentos tradicionais. Há anos e de geração em geração as comunidades tradicionais vão repassando seus conhecimentos das matas para seus descendentes, os quais são oriundos da convivência harmônica com a biodiversidade. Esses instrumentos normativos reconhecem a participação dos povos na sua preservação e lhes conferem o direito de participação ativa na tomada de decisões a ela atinentes.

Segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação: FAO citando o relatório da ONU (2021):

As taxas de desmatamento na América Latina e no Caribe são significativamente mais baixas em áreas indígenas e de comunidades tradicionais onde os governos reconhecem formalmente os direitos territoriais coletivos.

Entre outros resultados, o documento mostra que a taxa de desmatamento dentro das florestas indígenas onde a propriedade da terra foi assegurada é 2,8 vezes menor do que fora dessas áreas na Bolívia, 2,5 vezes menor no Brasil e 2 vezes menor na Colômbia.

**“Os povos indígenas e comunidades tradicionais, e as florestas em seus territórios, desempenham um papel vital na ação climática global e regional e na luta contra a pobreza, a fome e a desnutrição. Seus territórios contêm cerca de um terço de todo o carbono armazenado nas florestas da América Latina e do Caribe e 14% do carbono armazenado nas florestas tropicais do mundo”**, disse o representante regional da FAO, Julio Berdegué.(grifo nosso).

Agentes contra as mudanças climáticas - "Quase metade (45%) das florestas intactas da bacia amazônica é encontrada em territórios indígenas", disse Myrna Cunningham, presidente da FILAC. "A evidência de seu papel vital na proteção da floresta é cristalina: enquanto a área de floresta intacta diminuiu apenas 4,9% entre 2000 e 2016 nas áreas indígenas da região, nas áreas não indígenas diminuiu 11,2%. Isso deixa claro porque sua voz e visão devem ser levadas em consideração em todas as iniciativas e estruturas globais relacionadas às mudanças climáticas, biodiversidade e silvicultura, entre muitos outros temas”.

Os povos indígenas e comunidades tradicionais participam da governança comunal de 320 a 380 milhões de hectares de florestas na região, que armazenam cerca de 34 bilhões de toneladas métricas de carbono. Isto é mais do que todas as florestas da Indonésia ou da República Democrática do Congo (ONU, 2021, s.p).

Segundo o mesmo relatório, os territórios tradicionais concentram a maior densidade demográfica de biodiversidade, fazendo jus a proteção constitucional.

Los territorios en los que los pueblos indígenas y tribales realizan la gobernanza forestal de forma colectiva son fundamentales por su:

- vasta extensión territorial;
- gran capacidad de captación y almacenamiento de carbono;
- alto nivel de biodiversidad;
- gran riqueza y diversidad cultural; y potencial para promover el desarrollo rural con pertinencia cultural y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU, 2021. p. 10).

Devido sua importância para a preservação da sociobiodiversidade, os conhecimentos produzidos historicamente pelas comunidades tradicionais são, no contexto do Protocolo de Nagoya, amplamente protegidos e citados pela normativa:

Artigo 3.

Este Protocolo aplica-se aos recursos genéticos compreendidos no âmbito do Artigo 15 da Convenção e aos benefícios derivados da utilização desses recursos. **O Protocolo aplica-se também ao conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos compreendidos no âmbito da Convenção e aos benefícios derivados da utilização desse conhecimento.** (grifo nosso).

O protocolo de Nagoya também garante o consentimento dos povos interessados diante da necessidade estatal do acesso ao patrimônio genético, bem como a repartição dos benefícios oriundos da sua utilização de boa-fé.

## **ARTIGO 6 ACESSO A RECURSOS GENÉTICO**

1. No exercício dos direitos soberanos sobre recursos naturais, e sujeito à legislação ou requisitos reguladores nacionais de acesso e repartição de benefícios, o acesso a recursos genéticos para sua utilização está sujeito ao consentimento prévio informado da Parte provedora desses recursos que seja país de origem desses recursos ou uma Parte que tenha adquirido os recursos genéticos em conformidade com a Convenção, a menos que diferentemente determinado por aquela Parte.

2. De acordo com a legislação nacional, cada Parte adotará medidas, conforme o caso, com vistas a assegurar que se obtenha o consentimento prévio informado ou a aprovação e a participação das comunidades indígenas e locais para acesso aos recursos genéticos quando essas tiverem o direito estabelecido de conceder acesso a esses recursos.

3. De acordo com o parágrafo 1 acima, cada Parte que solicitar consentimento prévio informado adotará medidas legislativas, administrativas ou políticas necessárias, conforme o caso, para:

(c) **prestar informação sobre como requerer o consentimento prévio informado;**

(e) determinar emissão, no momento do acesso, de licença ou seu equivalente como comprovante da decisão **de outorgar o consentimento prévio informado e do estabelecimento de termos mutuamente acordados,** e notificar o Centro de Intermediação de Informação sobre Acesso e Repartição de Benefícios.

(f) conforme o caso e sujeito à legislação nacional, estabelecer critérios e/ou procedimentos para a obtenção do consentimento prévio informado ou aprovação e participação de comunidades indígenas e locais para acesso aos recursos genéticos; e

(g) estabelecer normas e procedimentos claros para o requerimento e o estabelecimento de termos mutuamente acordados. Tais termos serão estabelecidos por escrito e podem incluir, entre outros:

(i) cláusula sobre solução de controvérsias;

(ii) cláusulas sobre a repartição de benefícios, inclusive em relação a direitos de propriedade intelectual;

(iii) cláusulas sobre a utilização subsequente por terceiros, caso haja; e

(iv) cláusulas sobre mudanças de intenção, quando aplicável. **(Grifo nosso)**

Há uma nítida preocupação com a participação dos povos interessados em todo o processo de discussão e cessão de direitos sobre os conhecimentos pertencente à biodiversidade. Todo esse processo de participação prévia livre e informado não é simples, mas no Brasil já temos experiências exitosas que demonstram a importância desse diálogo e os frutos dele advindo.

No ano de 1994, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em diálogo com lideranças indígenas da etnia Krahô e representantes da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), desenvolveu ações para a conservação de sementes tradicionais e a promoção da segurança alimentar. Importante destacar que tal iniciativa surgiu a partir da provocação dos Krahô. Tal articulação foi tão importante que serviu de base para elaboração de instrumentos legais tais como a MP nº 2.186/2001, até então revogada pela lei nº 13.123/2015, que “Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal,

o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências”.

A lei nº 13.123/15, tornou-se importante normativa para os povos e comunidades tradicionais, pois protege a biodiversidade e obriga o Estado brasileiro a observar o direito a consulta prévia, livre e informada.

Art. 2º Além dos conceitos e das definições constantes da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, consideram-se para os fins desta Lei:

VI - Consentimento prévio informado - consentimento formal, previamente concedido por população indígena ou comunidade tradicional segundo os seus usos, costumes e tradições ou protocolos comunitários;

VII - protocolo comunitário - norma procedimental das populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais que estabelece, segundo seus usos, costumes e tradições, os mecanismos para o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios de que trata esta Lei

Importante notar que protocolos comunitários são instrumentos previstos no Protocolo, com a finalidade de que as comunidades possam definir as condições ao acesso ao CTA e aos recursos genéticos. Mesmo respondendo a lógicas diferentes, esses protocolos podem ser interpretados como “ancestrais” dos protocolos de consulta e, às vezes, até confundidos com eles. Mas desempenham papéis parecidos e com finalidades afins. Todos eles têm o condão de assegurar o direito a participação dos povos e comunidades tradicionais de forma efetiva e equitativa nas decisões que os afetam.

A atual legislação trouxe avanços quanto a fiscalização do desenvolvimento de pesquisas e acesso ao patrimônio genético. É notável que ainda se precisa avançar muito, mas mostra um primeiro passo na consolidação do direito à consulta e respeito à autonomia dos povos tradicionais.

### 3. UM DESPERTAR PARA A PESQUISA: OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS DE CONSULTA

Importante destacar que todas as normas mencionadas nas seções anteriores dão suporte a regras internas das comunidades. Estas, por sua vez, já existem desde a constituição de cada quilombo como forma de organicidade e fortalecimento da autonomia de cada quilombola. São normas que de certo modo conviviam de forma simultânea com as normas vigentes e que o Estado há muito tempo é negligente no sentido de reconhecê-las e efetivá-las. Dessa forma, se entende esse direito como nas palavras de Hoekema, (2002, p. 69), “las normas para la vida social de una comunidade determinada”. Porém é importante consignar que, conforme apregoa Mares (2021. p. 15),

A existência desses povos não depende de reconhecimento alheio, é fato. [...] Quem reconhece a existência de um povo é o povo que se diferencia dos demais não porque teoricamente conhece as diferenças ou sabe que o outro, ou outros, tem instituições, modos, culturas diferentes, mas porque conhece a si mesmo. Portanto, só quem pode reconhecer um povo é o próprio povo. É a consciência de ser um povo, ainda que não conheça a palavra povo nem tenha um termo para designar 'consciência'. Pode ser chamado de comunidade, grupo, nós ou simplesmente não ter um nome para se autodesignar. O nome não é importante, importante é o ser. O nome pode até ser dado pelos outros, porque são os outros o chamam (MARÉS, 2021, p. 15).

Segundo Moreira (2017, s.p) “existe uma negativa de existência, a qual se expressa no não querer ver, não querer admitir a existência e, conseqüentemente na ausência de constrangimento no atropelamento de direitos”. Importante apontar que a existência desses povos também está intimamente ligada à constituição dos seus territórios e que o direito à consulta contribui para sua gestão territorial. O direito à consulta e os protocolos constituem mais um mecanismo que possibilita às comunidades quilombolas pensarem estrategicamente seus territórios e as implicações das ações externas no seu interior.

A construção de grandes empreendimentos, políticas públicas predatórias e pesquisa acadêmicas quando não respeitam os moldes do direito à consulta dos quilombos, podem representar uma afronta à sua gestão territorial. Isto acontece a partir do momento em que a ação estatal interfere no planejamento do território, como na construção de uma escola pública em uma comunidade sem consulta. Iniciativas desse tipo tendem a não dar certo, uma vez que é a comunidade que conhece seu território, sua dinâmica espacial e social.

Diante da inobservância do direito de consulta prévia, uma saída jurídica apontada pelos povos é a construção de protocolos comunitários, também chamado de protocolo próprio ou protocolo autônomo, como um instrumento

em que as comunidades expressam sua voz e seu direito próprio, como exercício da Jusdiversidade e autodeterminação. (SILVA, 2019, p. 11).

As comunidades quilombolas têm o direito de serem consultadas e consentir sobre o que impacta suas vidas. Esse é um modo imperativo de serem senhores(a) das próprias vidas e decisões que lhes dizem respeito, garantindo uma participação fidedigna no processo decisório e elencando suas anteposições. (SOUZA FILHO 2010, p. 191 *apud* SILVA, 2019, p. 10) denomina tal situação como “*Jusdiversidade*”, ou seja, “a liberdade de agir de cada povo segundo suas próprias leis, seu direito próprio e sua jurisdição”. Tal liberdade não deve ser limitada pela Estado, mas sim ampliada, como forma de reparação histórica de seus direitos.

Nesse sentido preconiza Silva (2019, p. 10-15), que “a liberdade de determinar-se enquanto povo, definindo os caminhos e o futuro de sua existência deve ser reconhecida e respeitada externamente. A autodeterminação conduz, portanto, à noção de Jusdiversidade”.

Essa autodeterminação que leva a Jusdiversidade, tão bem elucidada pela autora Amin (2019), diz respeito também à forma como cada povo trabalha os rumos da sua vida dentro do seu território, como ele é gestado garantindo a sustentabilidade do povo. Assim, implica dizer que a autodeterminação “abrange o conceito de autonomia territorial” (AMIN, 2019, p. 11).

Dentro deste contexto, o estudo sobre os protocolos de consulta se tornou crucial, visto que observei que tais instrumentos se configurariam como normativa basilar na garantia dos direitos dos povos. Ao me deparar com o estudo de casos e produções científicas, notei o quanto os povos estão sendo beneficiados por esta normativa. Por mais que o termo “protocolo” soe formalista ou legalista demais para os povos e comunidades tradicionais, de certo modo, tem muito a ver com o seu papel dentro da sociedade, pois esse instrumento tem o papel de formalizar perante o Estado a autonomia dos povos com relação ao seu poder de decisão. A própria Convenção 169, prevê a necessidade de adequação no processo de consulta.

Artigo 6º(...)

a) consultar os povos interessados, **mediante procedimentos apropriados** e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (OIT, 1989.p 21-22).

Quando a Convenção apregoa que o procedimento de consulta deve ser realizado mediante procedimentos apropriados, preceitua que a forma e o “*modus operandi*” da consulta deverá obedecer às diretrizes e normativas internas de cada povo. Dessa forma, também não se pode falar em uma fórmula para a construção de protocolos, pois cada um tem suas próprias

especificidades internas. Assim, “Cada povo tem sua dinâmica interna de relações de poderes e hierarquias para tomadas de decisões. Nas hierarquias, cada povo constrói a sua legitimidade” (GLASS et al, 2019, p. 36).

Importante destacar que os protocolos são normas internas de caráter vinculantes, ou seja, sua aplicabilidade é irrestrita por refletir a autonomia dos povos diante das ações externas que vierem a impactá-los. Em virtude de ser uma norma interna elaborada pelos próprios povos, deve ser como tal respeitada e seguida por todos. Como é reafirmado pelos povos indígenas da etnia Munduruku e por Davi Kopenawa,

O povo Munduruku tem um protocolo de consulta e isso deve ser respeitado porque pra nós é lei, porque nenhum governo quer nos respeitar com a Constituição nem com a Convenção 169, então nós mesmos fizemos nossas próprias leis que sirvam para os homens brancos” (Alessandra Korap, Munduruku, 2018).

“Esta é a nossa arma, nosso instrumento, para nos defender, o protocolo de consulta” (KOPENAWA apud JOCA et al, 2019, p. 19).

A elaboração desses instrumentos está crescendo e sendo utilizada em diversos países ao redor do mundo, como verificado pelo Observatório dos protocolos de Consulta. Tem-se conhecimento de protocolos em diversos países, como mostra a Tabela 2.

**Tabela 2: Protocolos autônomos ao redor do mundo**

<b>Países</b>	<b>Protocolos</b>	<b>Link de acesso</b>
<b>África do Sul</b>	Protocolo Comunitário Biocultural do povo KhoiKhoi (2019)	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-comunitario-biocultural-do-povo-khoikhoi-2019/">http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-comunitario-biocultural-do-povo-khoikhoi-2019/</a>
<b>Colômbia</b>	Propuesta de Protocolo de Consulta Previa, Libre, informada y Vinculante para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de áreas rurales y urbanas en el marco del Congreso Nacional de estos grupos étnicos.	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/12/protocolo_consulta_previa_comunidades_negras.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/12/protocolo_consulta_previa_comunidades_negras.pdf</a> .
<b>Colômbia</b>	Protocolo autonómico de consulta y consentimiento previo, libre e informado del pueblo wayúu	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/08/IWGIA-Publicacion-Protocolo-autonómico-Wayuu-Mayo-2022.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/08/IWGIA-Publicacion-Protocolo-autonómico-Wayuu-Mayo-2022.pdf</a>
<b>Colômbia</b>	Protocolo para el Relacionamiento del y con el Pueblo Nasa del Resguardo de Cerro Tijeras, Municipio de Suarez Departamento del Cauca	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/PROTOCOLO-CP-Y-CPLI-DEL-PUEBLO-NASA-CERRO-TIJERAS.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/PROTOCOLO-CP-Y-CPLI-DEL-PUEBLO-NASA-CERRO-TIJERAS.pdf</a>



<b>Colômbia</b>	Mandato de Consulta Previa del Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH) (2010)	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/Mandato-consulta-previa-Choco.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/Mandato-consulta-previa-Choco.pdf</a>
<b>Colômbia</b>	Protocolo Autonomo del Pueblo Arhuaco (2017).	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/PROTOCOLO-AUTONOMO-PUEBLO-ARHUACO.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/PROTOCOLO-AUTONOMO-PUEBLO-ARHUACO.pdf</a>
<b>Argentina</b>	Protocolo de consulta prévia libre e informada a Pueblos Originarios (2015).	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/PROTOCOLO-de-CONSULTA-argentina.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/PROTOCOLO-de-CONSULTA-argentina.pdf</a>
<b>Honduras</b>	Protocolo Bio-cultural del Pueblo indígena Miskitu (2012).	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-Bio-cultural-del-Pueblo-Indigena-Miskitu-Rep-2012-014.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-Bio-cultural-del-Pueblo-Indigena-Miskitu-Rep-2012-014.pdf</a>
<b>Venezuela</b>	Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada con la visión del Pueblo Uwottüja	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/04/El_protocolo_de_consulta_previa_del_pueblo_Uwottja_de_Venezuela.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/04/El_protocolo_de_consulta_previa_del_pueblo_Uwottja_de_Venezuela.pdf</a>
<b>Bolivia</b>	Protocolo de consulta previa, libre, bien informada y de buena fe cachuela esperanza – beni – bolivia puerto consuelo ii – pando – bolivia.	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/08/PROTOCOLO-DE-CONSULTA-PREVIA-LIBRE-BIEN-INFORMADA-Y-DE-BUENA-FE-CACHUELA-ESPERANZA-BENI-BOLIVIA-PUERTO-CONSUELO-II-PANDO-BOLIVIA.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/08/PROTOCOLO-DE-CONSULTA-PREVIA-LIBRE-BIEN-INFORMADA-Y-DE-BUENA-FE-CACHUELA-ESPERANZA-BENI-BOLIVIA-PUERTO-CONSUELO-II-PANDO-BOLIVIA.pdf</a>
<b>Bolivia</b>	Protocolo de consulta – Autonomia Guaraní Charagua Iyambae.	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/04/ley_015_2018_consulta_previa-Ley-autonomica-n-015-2019-ley-marco-de-la-consulta-previa-guarani-charagua-iyambae.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/04/ley_015_2018_consulta_previa-Ley-autonomica-n-015-2019-ley-marco-de-la-consulta-previa-guarani-charagua-iyambae.pdf</a>

**Fonte:** Observatórios dos Protocolos de Consulta (s.d).

Dependendo da localidade e da situação em que foi criado, os protocolos recebem diferentes denominações que refletem a forma com que cada povo traduz suas normas internas. Alguns dão o nome de protocolos comunitários, evidenciando a construção e sistematização comunitária, ou seja, trata-se de um documento construído pela comunidade para a própria comunidade. Outros os denominam autônomos, pois são um retrato do direito da autodeterminação dos povos tradicionais; e há aqueles que recebem a denominação de bioculturais, pois também na sua construção podem estabelecer as relações das comunidades com os recursos naturais e seres que os compõem.

Sobre os protocolos de consulta e suas infinitudes de possibilidades e adequações à realidade local de várias regiões, expõem Garzon et al.2016, p. 38:

“[...] alguns sujeitos coletivos vêm construindo seus Protocolos próprios de Consulta Prévia. São documentos nos quais os povos “regulamentam” a consulta de maneira específica, de acordo com seus usos, costumes e tradições. Nesses protocolos, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais expõem ao governo como estão organizados politicamente, como se fazem representar, quem fala em nome deles, como esperam que as informações sejam repassadas e como tomam decisões autônomas levando em consideração a coletividade (GARZON et al., 2016, p. 38).

Os povos e comunidades tradicionais consolidam sua organicidade e autonomia através dos protocolos. Portanto, se nota que esse instrumento representa a vontade dos povos interessados, o respeito à gestão dos seus territórios e de suas vidas.

O fundamento jurídico que embasa a elaboração e a aplicação dos Protocolos de Consulta encontra respaldo em compreensões pluralistas do direito<sup>12</sup>. Tratando-se de uma forma de reivindicação de um direito já existente, mas durante muito tempo ignorado pelo Estado. Os protocolos revelam que o direito emana dos povos e não do Estado e este deve respeitá-lo e fazê-lo respeitar.

Destaca-se também a busca por reconhecimento da legitimidade do direito a consulta através de algumas decisões judiciais. Dentre o universo de decisões judiciais que versam sobre o tema apresento algumas abaixo por considerar subjetivamente a relevância para a garantia do direito a consulta.

***Decisão judicial 1***

**AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSULTA PRÉVIA À COMUNIDADE QUILOMBOLA. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA PELO PRESIDENTE DO STJ. EFEITOS. JULGAMENTO DE MÉRITO. NECESSIDADE/POSSIBILIDADE. (TRF-4 - AG: 50037798820214040000 5003779-88.2021.4.04.0000, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 27/04/2021, TERCEIRA TURMA).**

***Decisão judicial 2***

**AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSULTA PRÉVIA À COMUNIDADE QUILOMBOLA. TUTELA RECURSAL DE URGÊNCIA PARA SUSPENDER A REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA. (TRF 6º. agravo de instrumento. 1000149-67.2023.4.06.0000. 3ª Turma. Rel. Des. ÁLVARO RICARDO DE SOUZA CRUZ. 16.01.2023). (grifo nosso).**

---

<sup>12</sup> Para mais análises sobre o DCCLPI em perspectivas pluralista e intercultural, ver: OLIVEIRA, 2016; SILVA, 2017; JOCA, 2020<sup>a</sup>.

Quanto ao reconhecimento por parte do Poder Executivo, iniciativas estaduais que regulamentam o direito à Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado têm feito referência à observância dos protocolos e acabam por reconhecer o caráter vinculante desses documentos em processos de consulta prévia, a exemplo da Portaria SEMA n. 76 no Estado do Maranhão (Sema, 2019) e da Instrução Normativa n° 07, de 05 de novembro de 2020, do Instituto Água e Terra, do estado do Paraná (IAT, 2020)<sup>13</sup>

Assim, observa-se que protocolos cada dia mais vão sendo efetivados por meio de decisões administrativas e judiciais, denotando o seu caráter normativo e institucional no Estado democrático de direitos.

Os Protocolos Autônomos amparam-se em normas internas e em modos de organização social, de representação política e nas instituições próprias de cada um dos povos articuladas com normas internacionais e nacionais de direitos humanos e socioambientais, assim como na tradução e interpretação de cada povo quanto ao DCCLPI. Nesse sentido, Oliveira observa que os protocolos constituem uma espécie de retradução: os grupos se apropriam do direito internacional dos direitos humanos e traduzem o direito à consulta prévia ao seu sistema de significados culturais, incorporando-o ao seu sistema jurídico próprio; em seguida, as normas engendradas são retraduzidas em um documento (protocolo) a partir de linguagem e categorias inteligíveis ao direito estatal (JOCA et al., 2021, p. 41).

Para fortalecer o direito à consulta e aos protocolos no Brasil, em 2017, pesquisadores(as) do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) e do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), resolveram criar o “Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado: direitos territoriais, autodeterminação e Jusdiversidade”. Iniciou como Projeto de Pesquisa (Universal CNPq) e se vincula ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGFDH/ UFGD).

O Observatório desenvolve um relevante papel social, principalmente para as comunidades tradicionais, no que se refere ao direito à consulta. Os pesquisadores que o compõem mantêm atualizado um banco de dados com Protocolos de todo o Brasil e alguns latinos. Conforme dados levantados pelos pesquisadores vinculados, até 2022 o Brasil tinha mais de 70 protocolos de consulta produzidos, destes 32 são de povos indígenas; 14 de

---

<sup>13</sup> Disponível em : <http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/04/2021-Livro-RCA-sobre-Protocolos-de-Consulta-web.pdf>. Acessado em 12/01/2023.

comunidades quilombolas; 04 da sociobiodiversidade; 17 de outros povos e comunidades tradicionais; e 03 protocolos conjuntos.

Inclui-se nos objetivos do Observatório oferecer apoio técnico aos povos e comunidades na elaboração de protocolos comunitários, principalmente por compreender que a elaboração e aprovação destes protocolos representa um exercício da livre determinação dos povos. Entende-se que, para além das normas jurídicas e morais que regem a vida de cada povo, são criadas normas de relacionamento com a sociedade envolvente ou hegemônica de forma livre e autônoma. Para isso é fundamental que haja um claro entendimento do que sejam os direitos garantidos na normatividade estatal (OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS DE CONSULTA, s.d)<sup>14</sup>.

A partir do estudo e trabalho desenvolvido nesse projeto tive acesso ao universo de trabalhos, pesquisas e jurisprudências internacionais sobre o direito à consulta. Posteriormente, ao ingressar no programa de Bolsas para advogados e advogadas quilombolas da Terra de Direitos/CONAQ, pude trabalhar na prática com casos concretos envolvendo o direito à consulta nas comunidades quilombolas.

Dos quinze Protocolos de Consulta referentes a comunidades quilombolas presentes no site do Observatório, na parte da justificativa para reivindicar a aplicação do direito à consulta através dos Protocolos, verificou-se que seis apresentam motivação para evocação do direito à consulta em violações de diversos setores econômicos (Tabela 3).

**Tabela 3: Tabela de tipologia de Empreendimentos em Territórios Quilombolas**

<b>Tipologia de Empreendimento e megaprojetos</b>	<b>Território/com unidade quilombola</b>	<b>Estado</b>	<b>Link de acesso</b>
Mineração	Pontinhas	MG	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/11/pontinhadeidadoboneca-1.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/11/pontinhadeidadoboneca-1.pdf</a>
Garimpo Ilegal	Vale do Ribeira	SP	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/04/Protocolo-de-Consulta-das-Comunidades-Quilombolas-do-Vale-do-Ribeira-SP.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/04/Protocolo-de-Consulta-das-Comunidades-Quilombolas-do-Vale-do-Ribeira-SP.pdf</a>
Urbanização e construção de Rodovias	Quilombo de Abacatal/Aurá	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-quilombola-abacatal-aura/">http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-quilombola-abacatal-aura/</a>

<sup>14</sup> Disponível em: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/observatorio-2/>. Acessado em :27/06/2022.

Base Espacial	Alcântara	MA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-sobre-Consulta-e-Consentimento-Previo-Livre-e-Informado-CCPLI-das-Comunidades-Quilombolas-do-Territorio-Etnico-de-Alcantara_MA.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-sobre-Consulta-e-Consentimento-Previo-Livre-e-Informado-CCPLI-das-Comunidades-Quilombolas-do-Territorio-Etnico-de-Alcantara_MA.pdf</a>
Portos	Bom Remédio	PA	<a href="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">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</a>
Neoextrativismo	Nazaré do Airi e Peafú	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Previa-dos-Quilombos-Passagem-Nazare-do-Airi-e-Peafu-do-Municipio-de-Monte-Alegre_PA.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Previa-dos-Quilombos-Passagem-Nazare-do-Airi-e-Peafu-do-Municipio-de-Monte-Alegre_PA.pdf</a>

**Fonte:** Observatório de Protocolos de Consulta (s.d).

Nessa análise se observou a ausência de outras motivações causadoras de violações sociais nas comunidades tradicionais que impactam diretamente seus territórios, como implementações de políticas públicas e pesquisas acadêmicas que são desenvolvidas sem a participação direta das comunidades no seu processo de construção. Esse cenário ainda ficou mais latente na minha atuação enquanto assessor jurídico da CONAQ, acompanhando casos de violação ao direito à consulta. Em um dos casos acompanhados, na comunidade quilombola de Boqueirão do Arara, no município de Caucaia, Ceará, a comunidade é impactada pela duplicação da BR 222 e está buscando no direito à consulta uma forma de garantia dos seus direitos territoriais.

Importante destacar que a tabela descrita acima, apenas assevera os empreendimentos que ensejaram de forma reativa a construção de protocolos de Consulta e que chegaram ao conhecimento do observatório de Protocolos de consulta. Todavia, sabe-se da existência de inúmeros tipos de empreendimentos que constantemente estão violando Territórios Quilombolas, principalmente no Estado de Pernambuco. Na Cidade de Itacuruba, interior do estado Pernambucano, desde os anos 80, comunidades indígenas e quilombolas, convivem com as especulações de construção de uma usina Nuclear. No município existe as comunidades quilombolas de Negros de Gilu e de Poço dos Cavalos, além de indígenas dos povos Tuxá e Pankará.

O projeto da Usina Nuclear, denominado “Central Nuclear do Nordeste”, foi idealizado pela Eletrobrás/Eletronuclear, para ser feita as margens do Rio São Francisco, mais precisamente no município de Itacuruba, que anteriormente foi impactada pela construção da Barragem de Itaparica. No ano de 2009, os rumores da implantação de um novo

empreendimento ganharam mais força. Governadores do Estado da Bahia e de Pernambuco mostraram interesse na construção da Central Nuclear do Nordeste. Atualmente no Congresso tramita a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 122/2007, <sup>15</sup>que dispõe sobre a competência privativa da União para a construção e operação de reatores nucleares. Tal medida visa a flexibilidade da legislação para uma privatização da energia nuclear no país.

No estado de Pernambuco também tramita uma PEC, que visa alterar o art. 216, <sup>16</sup>que proíbe a instalação de Usinas nucleares no estado, enquanto não esgotarem a capacidade de produção energética oriundas de outras fontes.

Percebe-se que tanto o projeto de construção da Central Nuclear do Nordeste, como as PECs, citadas acima, representam uma ameaça aos direitos das comunidades quilombolas, principalmente no que se refere o direito a Consulta.

Diante desse cenário de múltiplas violações de direitos quilombolas. por diversas tipologias de empreendimentos, far-se-á necessária cada dia mais o empoderamento das comunidades quilombolas de mecanismos de luta e defesa dos territórios. A convenção 169 da OIT, torna-se nesse cenário imprescindível e necessária sua aplicabilidade através dos protocolos de Consulta.

---

<sup>15</sup>

Disponível

em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=483255&filename=PEC%20122/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=483255&filename=PEC%20122/2007) Acessado em: 29-05-2023.

<sup>16</sup> Art. 216 “Fica proibida a instalação de usinas nucleares no território do Estado de Pernambuco enquanto não se esgotar toda a capacidade de produzir energia hidrelétrica e oriunda de outras fontes”.

## 4. ESTUDO DE CASOS

Atualmente, o direito à consulta é um dos principais instrumentos de luta para garantia dos territórios tradicionais e tem os povos indígenas e quilombolas como seus principais evocadores. Há alguns anos a CONAQ tem se apropriado e se qualificado na discussão do direito à consulta, em virtude da existência de inúmeros casos de violação de direitos quilombolas em seus territórios.

Recentemente a organização criou uma coordenação jurídica, sob a chancela da advogada e primeira mulher quilombola mestra em Direito do quilombo de Kalunga/GO, a Dra. Vercilene Dias. Ela coordena o coletivo de advogadas e advogados quilombolas e integra a coordenação executiva da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Quilombolas (RENAAQ) que atua no território brasileiro, fazendo litigância judicial e estratégica e defendendo os direitos das comunidades quilombolas. Esses coletivos juntamente com parceiros, como o Observatório dos Protocolos de Consulta, realizam constantemente diálogos com outros países para escuta de experiências que têm contribuído nesse processo de empoderamento. Vejamos agora um caso sobre o direito a consulta ocorrido no Peru:

Um bom exemplo de como as comunidades impactadas por empreendimento vêm se organizando para enfrentar a questão vem do Peru. Naquele país, diversas comunidades indígenas afetadas por projetos de mineração e extração de petróleo criaram grupos de vigilância de seus territórios, buscando monitorar esses empreendimentos para verificar se estão agindo de acordo com as normas ambientais, e seus impactos aos territórios. É uma forma de aliar o conhecimento tradicional ao conhecimento técnico, e tentar reduzir as ocorrências de contaminação das águas, do solo e da biodiversidade. O peruano Diego Saavedra, da Derecho, ambiente y Recursos Naturales (DAR), contou que essas iniciativas começaram a surgir depois que vazamentos de petróleo que aconteciam há décadas foram verificados em territórios indígenas, e que só o trabalho em rede pode fortalecer as comunidades nos casos de violação de direitos e impactos em seus territórios, realidade muito semelhante em toda a América Latina. Saavedra destacou que a violência contra as comunidades aumenta proporcionalmente à exploração de minérios e petróleo em seu país, chegando a doze assassinatos em 2015, segundo a organização Global Witness. A mesma pesquisa aponta que, nesse período, foram registrados cinquenta assassinatos por conflitos no campo no Brasil. (CONAQ, 2022, s/p).<sup>17</sup>

A CONAQ vem se qualificando no debate sobre o direito à consulta, em virtude dos territórios das comunidades quilombolas serem cotidianamente violados. Várias

---

<sup>17</sup> Disponível em : <http://conaq.org.br/noticias/convencao-169-da-oit-e-instrumento-para-enfrentar-violacao-de-direitos/>. Acessado: 11/01/2022.

comunidades do Brasil encontram no direito à consulta uma forma de defesa e fortalecimento dos seus direitos. A CONAQ tem consolidado o direito à consulta através de parceiros por meio da elaboração de instrumentos de consulta, os chamados protocolos de consulta.

Conforme dados levantados no Observatório de Protocolos, existem dezesseis protocolos de Consulta em comunidades Quilombolas, no Brasil e uma infinidade em construção (ver Tabela 4), já que numerosos são os casos de violação do direito à consulta em territórios quilombolas em que a CONAQ tem atuação. A título meramente exemplificativo, cito o caso das comunidades do Jalapão.

A região do Jalapão, localizada no estado do Tocantins, concentra comunidades quilombolas que foram impactadas pelo Programa Adote um Parque. Em virtude disso comunidades do povoado do: Prata; Boa Esperança, Mumbuca e das margens do Rio Novo, Rio Preto e Riachão foram surpreendidas pela ação do Estado sem nenhuma consulta prévia. Por essa razão, a Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins (COEQTO), com o auxílio da CONAQ, entrou com uma representação para conter a ação do programa que tem como meta o processo de concepção dos parques.

**Tabela 4: Protocolos de Consulta em Comunidades Quilombolas**

1	Comunidade(s)	Estado	Link para acesso
2	Território Quilombola do Rio Itacuruçá Alto – Ilhas de Abaetetuba	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/08/CARTILHA-PROTOCOLO_ALTO-ITACURUCA_ABAETETUBA.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/08/CARTILHA-PROTOCOLO_ALTO-ITACURUCA_ABAETETUBA.pdf</a>
3	Comunidades Quilombolas do município de Santa Rita	MA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/06/Protocolo-de-consulta-quilombola_-SANTA-RITA.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/06/Protocolo-de-consulta-quilombola_-SANTA-RITA.pdf</a>
4	Comunidade Quilombola da Pontinha.	MG	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/11/pontinhadeitadoboneca-1.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/11/pontinhadeitadoboneca-1.pdf</a>
5	Comunidades Quilombolas do Paraná	PR	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo-quilombola-parana.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo-quilombola-parana.pdf</a>
6	Territórios Quilombolas do Vale do Ribeira.	SP	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/04/Protocolo-de-Consulta-das-Comunidades-Quilombolas-do-Vale-do-Ribeira-SP.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/04/Protocolo-de-Consulta-das-Comunidades-Quilombolas-do-Vale-do-Ribeira-SP.pdf</a>
7	Povos quilombolas das comunidades de Sapé, Marinhos, Rodrigues e Ribeirão.	MG	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-quilombola-brumadinho.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-quilombola-brumadinho.pdf</a>
8	Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-</a>



	Peafú do Município de Monte Alegre		<a href="#">Previa-dos-Quilombos-Passagem-Nazare-do-Airi-e-Peafu-do-Municipio-de-Monte-Alegre_PA.pdf</a>
9	Quilombolas de Jambuaçu/Moju	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Previa-Livre-e-informada-dos-Quilombolas-de-Jambuacu_Moju-PA.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Previa-Livre-e-informada-dos-Quilombolas-de-Jambuacu_Moju-PA.pdf</a>
10	Território Quilombola Laranjituba e África	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/11/Protocolo-de-Consulta-Laranjituba.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/11/Protocolo-de-Consulta-Laranjituba.pdf</a>
11	comunidade quilombola Gibrié de São Lourenço	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Quilombolas-de-Gibrie-de-Sao-Lourenco.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Quilombolas-de-Gibrie-de-Sao-Lourenco.pdf</a>
12	Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara.	MA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-sobre-Consulta-e-Consentimento-Previo-Livre-e-Informado-CCPLI-das-Comunidades-Quilombolas-do-Territorio-Etnico-de-Alcantara_MA.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-sobre-Consulta-e-Consentimento-Previo-Livre-e-Informado-CCPLI-das-Comunidades-Quilombolas-do-Territorio-Etnico-de-Alcantara_MA.pdf</a>
13	Território Quilombola Bom Remédio	PA	<a href="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">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</a>
14	Comunidade Quilombola de Abacatal/Aurá	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Quilombolas-de-Abacatal_Aura-%E2%80%93-Ananindeua_PA.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Quilombolas-de-Abacatal_Aura-%E2%80%93-Ananindeua_PA.pdf</a>
15	Comunidades do Alto Trombetas II	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-e-Consentimento-%E2%80%93-Associação-das-Comunidades-Remanescentes-de-Quilombo-do-Alto-Trombetas-II.pdf">http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-e-Consentimento-%E2%80%93-Associação-das-Comunidades-Remanescentes-de-Quilombo-do-Alto-Trombetas-II.pdf</a>
16	Território Quilombola de Santarém	PA	<a href="http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-quilombola-santarem-pa/">http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-quilombola-santarem-pa/</a>

Fonte: **Observatório de protocolos de consulta**

Esses protocolos são frutos de muita luta e resistência e de parcerias e alianças governamentais e não governamentais. Enquanto assessor jurídico da CONAQ e pesquisador do Observatório dos Protocolos de Consulta, tive o prazer de colaborar no processo de construção de alguns desses protocolos. Consegui contribuir e participar de alguns espaços de debate acerca do e neste sentido trago alguns casos de evocação do processo de construção dos protocolos. E alguns espaços organizativos que estive presente não objetivou diretamente a construção dos protocolos, mas foi um passo inicial no processo de discussão interna das comunidades envolvidas.

#### **4.1. Processo de formação sobre protocolos de consulta no estado de Pernambuco**

Em setembro de 2021, a CONAQ aprovou um projeto junto ao Fundo Brasil<sup>18</sup> para desenvolvimento de atividades formativas nos quilombos pernambucanos. Em decorrência da pandemia da COVID-19, as atividades foram realizadas de forma remota com lideranças de todo o Estado.

Foram realizadas oficinas sobre diferentes temáticas, subdivididas em módulos nos quais se discutiu, dentre outros assuntos, sobre a importância do direito à consulta para as comunidades quilombolas. Nele eu participei como facilitador e desenvolvi o tema relativo ao direito à consulta. Os cursistas criaram minutas de protocolos de consulta por meio dos quais pude perceber e analisar as diversas facetas dos principais violadores de direitos e cômada forma como tal violação se instrumentaliza nas comunidades.

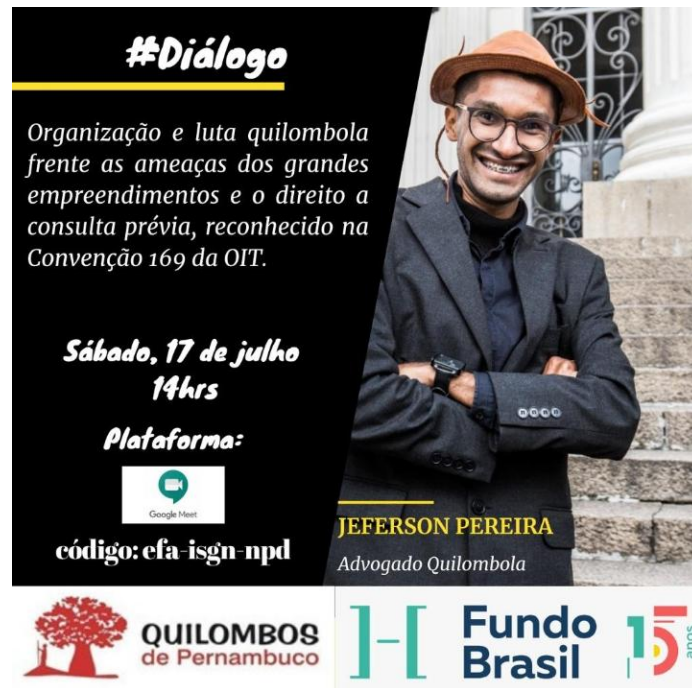
Foi um momento muito importante, pois pude dialogar com lideranças de todo o estado de Pernambuco sobre direitos quilombolas. Uma das questões evidenciadas nas oficinas foi que a maioria das comunidades quilombolas que participaram desconheciam a Convenção 169 da OIT, conseqüentemente, também não sabiam que tinham direito de ser consultados sobre os atos estatais que as impactassem diretamente ou indiretamente. Ao se falar de direito de consulta era perceptível a expressão de surpresa e ao mesmo tempo de contentamento diante da descoberta.

Foram vários os relatos de nítidas violações ao direito de consulta (construção de escolas, contratação de professores para atuar nas escolas locais, etc.), como também era visível o pouco conhecimento sobre o direito à consulta das pessoas presentes. Acreditavam que essa normativa se aplicava somente aos indígenas e que a Convenção 169 da OIT era aplicada somente em casos de afetação por grandes empreendimentos, como barragens e mineração. Trouxe a experiência da minha comunidade, utilizando o direito à consulta como ferramenta de embate diante da implementação de políticas educacionais. Foi um espaço muito produtivo de trocas de conhecimentos e sobretudo de muitas aprendizagens.

---

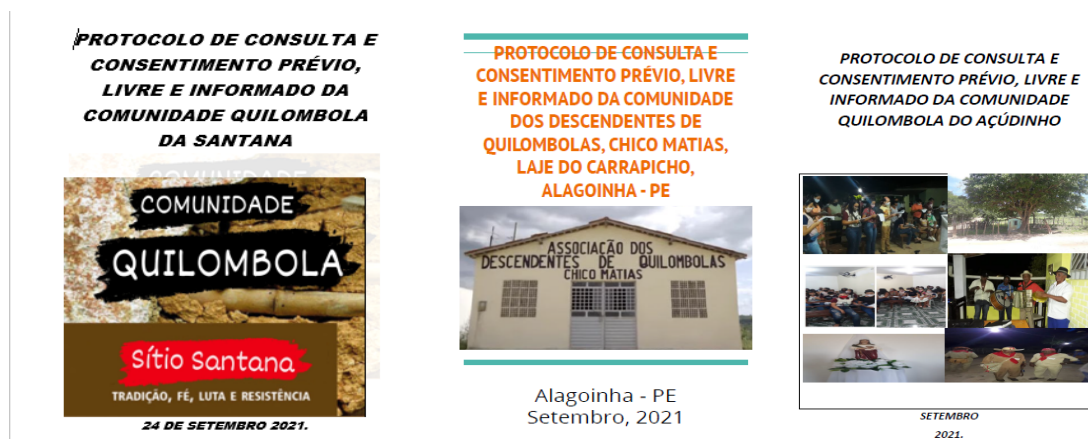
<sup>18</sup> <https://www.fundobrasil.org.br/>

**Figura 2: Poster da participação em oficina**



Fonte: Comissão dos Quilombos de Pernambuco

**Figura 3: Frutos das oficinas de protocolos de consulta**



Fonte: Comissão dos Quilombos de Pernambuco (2021).

A Figura 3 apresenta três minutas de protocolos de consulta, realizadas pelos cursistas que durante o módulo revisitaram suas comunidades, dialogaram com as lideranças

e propuseram um esboço das suas normativas internas. Como o período do módulo aconteceu de forma curta, não foi possível finalizar as minutas. Em virtude disso, ficou acordado com os cursistas que retornariam às suas comunidades e ampliariam os diálogos sobre os protocolos e, futuramente, consolidariam suas propostas se suas comunidades concordassem.

#### 4.2. Oficinas sobre direito à consulta e protocolos em Belém, Pará.

Em 2022, foi realizada a oficina Direitos Territoriais Quilombolas e os Impactos do Matopiba<sup>19</sup>, organizado pela CONAQ, em Belém (PA). Nesse espaço pude contribuir como facilitador da temática do direito à consulta como ilustra a Figuras 4.

**Figura 4: Oficina sobre direito à consulta e protocolos de consulta**



Fonte: Arquivo pessoal (2022).

Pude dialogar com as lideranças locais e com organizações sociais, como o Instituto Socioambiental (ISA), sobre o direito à consulta; cenário e diversidade de protocolos; desafios e o reconhecimento jurídico dos protocolos autônomos de consulta e consentimento. Foi um importante momento de partilha e empoderamento das comunidades quilombolas da região.

A vivência me proporcionou um novo olhar para a diversidade de situações em que o direito à consulta pode ser submetido e de que modo podem estar relacionadas, tanto ao tipo de violador de direito quanto às especificidades regionais de cada território. Um dos exemplos mais marcantes foi relatado pelos representantes do Marabaixo, uma importante manifestação cultural dos quilombolas do Amapá. Eles relataram que a educação das comunidades quilombolas era totalmente pensada a partir do Estado e sem nenhuma

<sup>19</sup> <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/destaques/observa-fundaj-itens/observa-fundaj/tecnologias-de-convivencias-com-as-secas/panorama-setorial-forca-do-matopiba>

participação dos povos. Por meio das provocações do debate, retiraram como encaminhamento o diálogo com o poder público local sobre o direito à consulta e como ele deve ser respeitado.

Alguns pontos chamaram atenção nesse espaço de diálogo, como a falta de conhecimento sobre direito à consulta e a restrita aplicação dessa normativa aos povos indígenas sem casos de violação de direitos diante de grandes empreendimentos.

#### **4.3. Resolução conjunta SEDESE/SEMAD nº 01, de 04 de abril de 2022**

A Regulamentação do direito a consulta, sempre foi um obstáculo colocado pelo Estado para sua implantação. Por mais que a Convenção 169 seja autoaplicável, e os protocolos de consulta sirvam como norma regulamentadora. No ano de 2012, teve-se uma tentativa de regulamentação por parte do governo Federal, porém tal medida mostrou infrutífera, uma vez que o Estado, mostrou incompetente para garantir a efetiva participação dos povos no processo de discussão. A iniciativa não vingou e organizações da sociedade civil como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), retiraram-se do processo de regulamentação, pois não sentiram respeitados. As tratativas sobre a regulamentação avançaram com as comunidades quilombolas, sem a participação dos demais povos, pois o governo entendia que dos demais povos não enquadravam no conceito de “tribais”, pela Convenção. Porém esse diálogo não avançou, uma vez que o Estado, estipulou pontos totalmente divergentes com a realidade dos quilombos. Entre os pontos destacam-se a obrigatoriedade da certificação pela Fundação Palmares; fixação de prazos discricionários para conclusão do processo de consulta entre outros. Ao final tal iniciativa não prosperou, visto que neste caso não foram respeitados os parâmetros mínimos, estabelecidos pela própria Convenção no processo de Consulta.

Em 2022, tivemos um caso específico de violação do direito à consulta referente às políticas públicas construídas sem a efetiva participação dos povos interessados. Em Minas Gerais, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) editaram uma resolução conjunta (nº 01/2023), visando regulamentar e institucionalizar a consulta prévia, livre e informada no estado.

Aparentemente, a iniciativa parecia ser boa para as comunidades, pois daria grande carga normativa ao direito à consulta não só no estado, mas em todo país. Porém, a

controvérsia reside no fato de que a resolução apresenta inconstitucionalidade desde o seu nascimento, visto que na sua construção não houve participação dos povos interessados e violação do princípio basilar da convenção que é o direito prévio de participação. Nem mesmo os órgãos que representam as comunidades foram consultados, como a Comissão Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais (CEPCT-MG).

Alguns pontos da resolução merecem destaque, começando pela definição da aplicabilidade da Convenção 169 somente em povos reconhecidos por seus respectivos órgãos (Fundação Cultural Palmares, FUNAI e CEPCT/MG), vide §1º e 2º do art. 1º. Este ponto fere veemente os dispositivos também presentes na Convenção que garante a autodeterminação dos povos. Não é o Estado brasileiro que dizer deve dizer se uma pessoa é ou não quilombola, mas sim a coletividade que os compõe. Sobre outros pontos da resolução, a Associação Brasileira de Antropologia manifestou o seguinte:

A delegação ao empreendedor privado de contratar, com recursos próprios, assessoria técnica especializada para realização da CLPI, caracteriza não somente conflito de interesses, bem como isenta o Estado de sua função de proteção desses povos, o que é garantido pela Constituição Federal e por uma gama de legislações infraconstitucionais vigentes no Brasil. Além de gerar o risco de aniquilamento dos PCTs comumente invisibilizados e excluídos, principalmente em processos de licenciamento ambiental, trata-se de afronta e violação dos direitos destes grupos atribuir tal condução pela parte interessada. É importante ressaltar que as assessorias técnicas especializadas devem ser indicadas pelos próprios PCTs e assentadas em vínculos de confiança entre estes e os pesquisadores, visto que a grande diversidade sociocultural dos territórios e comunidades sujeitas à consulta requer um conhecimento aprofundado sobre os processos históricos de ocupação e organização social destes grupos. Para que os objetivos da consulta se cumpram, é fundamental que os grupos tenham acesso às proposições e definições sobre os ritos processuais de consulta mais adequados aos seus modos de vida e organização, respeitando seus tempos e modos de comunicação.

É preocupante a determinação disposta no § 8º do art. 2º de que a decisão final sobre a CLPI deve ser atribuída ao órgão competente, visando o consenso. Definição contraditória uma vez que a decisão final já está posta de antemão em favor do órgão competente ou do empreendedor privado. Indicação autoritária, também observada ao longo do art. 13, que trata dos ritos e prazos para CLPI no âmbito do licenciamento ambiental. Quanto aos prazos, os procedimentos apresentados se colocam inviáveis do ponto de vista operacional, prático e organizacional dos distintos PCTs, alijando-os de todo processo da CLPI, do qual deveriam ser os principais protagonistas.

Além do mais, no caso de empreendimentos econômicos mais impactantes que necessitam realizar EIA-Rima – art. 13 § 11º – o Licenciamento poderá seguir seu curso caso seja justificado o não cumprimento do prazo estabelecido para a consulta dos PCTs. Trata-se de medida que esvazia e torna inócua a própria CLPI. Ademais, nos casos em que não seja necessário o EIA-Rima, as comunidades podem peticionar à SEMAD e SEDESE a aplicação da CLPI – e o rito (corrido) deverá ser cumprido “em caso de manifestação positiva do empreendedor sobre a presença de PCTs” (art. 13, §2º).

Embora a definição de quais serão as situações que demandam a consulta prévia seja mais extensiva no § 6º (inclui: projeto, medida, lei ou política), não estão claras as responsabilidades de cada agente institucional. A exemplo do § 9º no qual cabe ao empreendedor e ao órgão competente fornecer as informações e esclarecimentos complementares. Porém, algumas questões são colocadas: qual seria o órgão competente para decretar o fim do diálogo e dos esclarecimentos junto às comunidades? Se é o órgão competente que define prazos tão exíguos para implementar uma garantia de direito fundamental, a quem os PCTs devem recorrer quando não aceitam o consenso pré-determinado? Como são repartidas as atribuições entre empreendedor e órgão competente no fornecimento das informações necessárias previamente ao empreendimento? Quem é o responsável por definir quais são as informações e esclarecimentos básicos e qual é o limite das informações complementares? (ABA, 2022, p.2)

Em relação às violações praticadas pela resolução, várias instituições repudiaram tal iniciativa, produzindo notas técnicas que apresentavam quesitos controversos e inconstitucionais presentes no documento. Dentre as várias iniciativas encontra-se a nota técnica conjunta<sup>20</sup> que tive o prazer de contribuir na construção e que foi organizada por diversas organizações: Coletivo Margarida Alves, Terra de direitos, Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP), Observatório dos Protocolos de Consulta e Conselho Indigenista Missionário.

Foi uma experiência maravilhosa, pois pude colocar no papel todo acúmulo obtido sobre o direito à consulta e aprimorar minha técnica na escrita jurídica-acadêmica. Para fins de análise, vejamos alguns trechos importantes citados na referida nota:

(..) Ocorre que nossa CF/88 é categórica ao dispor, em seu art. 22, inciso XIV, que **compete privativamente à União legislar sobre populações indígenas**(..). (grifo nosso).

**Em resumo, há, de pronto, um vício insanável na Resolução: a incompetência absoluta do Estado de Minas Gerais para tratar de questão indígena.**

A Resolução SEDESE/SEMAD nº 01, de 04 de abril de 2022, publicada no diário oficial em 05/04/2022, e objeto da presente nota técnica é indiscutivelmente uma medida administrativa que afeta os povos e comunidades tradicionais no estado de Minas Gerais, na medida em que se propõe a regulamentar o procedimento de consulta. Nenhum povo ou comunidade tradicional, por meio de suas entidades representativas, foi convidada a discutir e não participou efetivamente do processo de elaboração dessa resolução.

Tentativas de regulamentação do direito de consulta já foram rechaçadas tanto em âmbito federal, quanto estadual, justamente porque consultar os povos interessados e garantir sua participação é medida primeira e anterior a qualquer medida que se proponha a “regulamentar” o direito de consulta.

Assim sendo, estabelecer que seriam destinatários da consulta apenas aqueles que são reconhecidos ou certificados pelo estado para fins de garantia do

---

<sup>20</sup> Disponível em: [https://www.cedefes.org.br/wp-content/uploads/2022/04/NOTA-TECNICA-CONJUNTA-SOBRE-A-RESOLUCAO-RESOLUCAO-CONJUNTA-SEDESE\\_SEMAD-No-01-DE-04-DE-ABRIL-DE-2022.pdf](https://www.cedefes.org.br/wp-content/uploads/2022/04/NOTA-TECNICA-CONJUNTA-SOBRE-A-RESOLUCAO-RESOLUCAO-CONJUNTA-SEDESE_SEMAD-No-01-DE-04-DE-ABRIL-DE-2022.pdf). Acessado em: 18/01/2023.

direito de consulta é absolutamente inconstitucional, uma vez que desrespeita a autoidentificação dos povos indígenas, dos quilombolas e das demais comunidades tradicionais, bem como demonstra uma tentativa de restringir o direito dos povos e comunidades tradicionais à consulta prévia, livre e informada, deixando à margem e excluindo uma série de comunidades que ainda estão na invisibilidade e com seus processos de autoidentificação em curso. Nessa perspectiva, a Resolução é uma tentativa do Estado de Minas Gerais de restringir os sujeitos de direitos enquanto comunidades tradicionais, em prejuízo daquelas que existem tradicionalmente no estado, mas ainda não foram formalmente reconhecidas e das que estão em processo de etnogênese. (COLETIVO MARGARIDA ALVES et al. 2022. p.1. 2.8).

São vários outros pontos controvertidos referentes à ilegalidade da resolução, mas o que merece destaque é a não participação das comunidades no processo de elaboração da normativa, uma vez que temos recentes manifestações das instituições da justiça que rechaçam possibilidades de edição de normas administrativas sem a devida participação dos povos interessados.

A Resolução fere drasticamente a autonomia dos povos ao afirmar que serão reconhecidas para fins da presente resolução somente os povos reconhecidos pelas instituições estatais. Esse dispositivo vai contra vários instrumentos normativos e decisões judiciais que asseguram a autodeterminação dos povos.

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (...)

7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo "quilombo" realizado pela



Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. 10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. (...) (julgamento da ADIN 3239, STF).

O decreto 6.040/2007 que define, no inciso I, Art. 3, também garante às comunidades tradicionais o direito à autodenominação.

Art. 3o  
(...)

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

As comunidades quilombolas têm garantido o direito da autoidentificação, como apregoa o Decreto nº 4887/03.

Art. 2 Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Vide ADIN nº 3.239. (grifo nosso)

No cenário das normas internacionais temos a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da Organização dos Estados da América (OEA):

Artigo 1:

1. A Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas aplica-se aos povos indígenas das Américas.
2. A autoidentificação como povo indígena será um critério fundamental para determinar a quem se aplica a presente Declaração. Os Estados respeitarão o direito a essa autoidentificação como indígena, de forma individual ou coletiva, conforme as práticas e instituições próprias de cada povo indígena.

Como observado, vários são os casos que o direito à consulta é colocado em prova e várias são as estratégias de enfrentamento às violações ocorridas. Cabe ressaltar quais as

imbricações da Convenção 169 no âmbito local, em um caso específico que envolve diretamente as ações do escrevente.

A tentativa de regulamentação realizada pelo Governo de Minas Gerais, foi um ato unilateral totalmente arbitrário, e que culminou numa série de atos contrários. Nos dias 19 a 21 de maio do ano de 2023, diversos povos tradicionais e parceiros de diversas partes do Estado, se reuniram para discutir sobre os caminhos da política estadual dos povos, entre elas a tentativa de regulamentação do direito a consulta.

Povos indígenas, quilombolas, vazanteiros, pescadores, vacarianos, geraizeiros, ciganos, carroceiros, congadeiros, reinadeiros, povos de terreiros, apanhadoras de flores, vereadores, chapadeiros, faiscaidores tradicionais, além de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, pastorais sociais, pesquisadores e pesquisadoras, parlamentares e representantes das instituições de justiça, realizaram nesses dias uma audiência pública, um ato político na frente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), denunciando o descaso do governo estadual diante da violação dos seus direitos. Dentre os resultados desse encontro, destacam a elaboração de uma carta política <sup>21</sup> direcionada ao Governo Estadual. Entre os pontos de destaque desta carta, destaca-se a exigência da imediata revogação da Resolução Conjunta nº 01/2022 da SEDESE/SEMAD. Toda a mobilização e provocação dos povos e comunidades tradicionais mineiros surtiram efeitos positivos na data de 23 de maio de 2023, revogou a presente Resolução, através da Resolução Conjunta SEDESE/SEMAD nº 02 de maio de 2023. Tal fato demonstrou o resultado de muita luta e persistência dos povos e comunidades tradicionais, e que a luta vale a pena.

Ao passo seguinte, destaco os casos mais específicos e que estão mais próximo do meu escopo de atuação que envolvem diretamente meu espaço de vivência e convivência. Neste sentido, analiso o território quilombola Águas do Velho Chico, meu espaço, meu lar, e demonstro como o direito à consulta consubstanciou-se um importante mecanismo de apropriação de direitos e evocação de possibilidades de equalização de disputas institucionais.

#### **4.4. Construção dos protocolos de consulta em Brumadinho, Minas Gerais**

Em 2020, participei da seleção da Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (AEDAS/MG), para a contratação de Assessor Técnico. Fui selecionado e atuei na cidade de Brumadinho com os atingidos e atingidas pela barragem Mina Córrego do Feijão

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.cedefes.org.br/carta-politica-do-encontro-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-minas-gerais/> Acessado em : 01/06/2023.

(Figura 5). Dentro da organização, trabalhei na área temática de Patrimônio Cultural, esporte e lazer.

A equipe das áreas temáticas da Aedas está subdividida em seis eixos temáticos que se relacionam com os danos previamente identificados na fase de elaboração do Plano de Trabalho da assessoria<sup>22</sup>. Fui escalado para atuar junto às comunidades quilombolas de Brumadinho (Marinhos, Rodrigues, Ribeirão e Sapé), no processo de construção dos protocolos de consulta das comunidades.

**Figura 5: Oficina de elaboração e finalização de protocolos de consulta**



Fonte: AEDAS (2021).

Esse trabalho representou um importante passo para as comunidades quilombolas no processo de reparação integral, bem como para o trabalho desenvolvido pelas Assessorias Técnicas Independentes (ATI) da região, visto que tal instrumento é forjado no processo de garantia do direito à reparação dos danos sofridos pelo rompimento.

O direito à consulta também contribuiu para que essas comunidades quilombolas denunciasses a não participação delas no processo de discussão do acordo judicial de reparação integral celebrado entre Vale, o governo de Minas Gerais e as Instituições de Justiça (IJs). A experiência na assessoria técnica independente foi muito importante para minha formação profissional e política, pois pude atuar diretamente no processo de defesa das comunidades quilombolas.

No período em que fui aprovado no processo seletivo da AEDAS, em 2020, fiz a inscrição para atuação na cidade de Belo Horizonte, porém na análise curricular a equipe de avaliação verificou a minha experiência enquanto advogado quilombola. Diante desse fato me convidaram para atuar na equipe de patrimônio, esporte e lazer da organização, mas

<sup>22</sup> Disponível: <https://aedasmg.org/equipes/>. Acessado em: 04/01/2023.

especificamente na cidade de Brumadinho com quatro comunidades quilombolas: Marinhos, Rodrigues, Ribeirão e Sapé.

Devido à pandemia não pude fazer muitas atividades presenciais, por isso foram na sua grande maioria remotas. Diante das inúmeras violações sofridas pelas comunidades, em um primeiro momento focamos na realização de um protocolo de consulta para nortear os trabalhos das assessorias técnicas na região. As comunidades já se encontravam em processo de construção de um protocolo mais geral para atuação e reparação dos direitos, em decorrência do crime cometido pela Vale.

Focamos em desenvolver um protocolo de consulta específico para a atuação das ATI's. Foi um processo prazeroso com um resultado consistente (um documento base para a atuação das ATI's) e com capacidade para ser incorporado e adaptado a realidades maiores, visando salvaguardar o território. Cabe ressaltar que as comunidades já dialogavam sobre o direito à consulta. Assim, foi mais fácil dialogar sobre os protocolos numa perspectiva mais específica.

Nesse período também pude contribuir no processo de articulação política junto a CONAQ, órgão representativo das comunidades, mas que há algum tempo as comunidades indagavam sobre sua presença efetiva no território. Juntamos forças com a AEDAS e comunidades quilombolas de Brumadinho e organizamos um documento que foi encaminhado ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), externando as inúmeras violações sofridas pelas comunidades, inclusive o direito a consulta.

### **Figura 6: Denúncia de violação ao direito à consulta**

**Comunidades quilombolas denunciam violação do direito à consulta prévia a órgãos nacionais**

18 de dezembro de 2020

Fruto dos diálogos entre as comunidades quilombolas de Marinhos, Rodrigues, Ribeirão e Sapé, e a Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas), a Assessoria Técnica Independente que atua em Brumadinho, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), em sintonia com a articulação popular que tem se dado ao longo da Bacia do Rio Paraopeba, encaminhou, nesta quarta-feira (16), um ofício ao Conselho Nacional de Direitos humanos (CNDH) e à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), que é responsável pelos temas relacionados à indígenas e povos tradicionais, para que sejam adotadas medidas imediatas que parem as violações aos direitos dos atingidos e atingidas.

Fonte: AEDAS, 2020.

A experiência na assessoria técnica Aedas foi muito importante, pois pude contribuir no processo de fortalecimento dos direitos das comunidades quilombolas daquela região e trocar experiências. Além disso, observei o quanto o direito à consulta é negado, principalmente num grave crime de proporções inimagináveis como foi o caso de Brumadinho.

#### **4.5. Audiência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)**

No dia 09 de outubro de 2020, a CIDH realizou uma audiência virtual para discutir sobre as violações do direito à consulta. Vários países participaram do evento, como o Brasil, Colômbia, Peru e México. Foi um momento muito importante de trazer para o cenário internacional os problemas enfrentados nos estados e representou um momento de partilha de experiências e aprendizados.

A audiência teve como grande marco a discussão sobre o triênio da Convenção 169. Além do aumento exponencial de casos de violações e retrocessos aos direitos das comunidades tradicionais na América Latina, a esse cenário desolador se somou a pandemia de Covid-19. Com relação ao Brasil, lideranças nacionais dos povos e comunidades tradicionais no Brasil (PCTS) apontaram várias violações ao direito à consulta ocorridas nos últimos anos. Entre as pessoas presentes estava a Cláudia de Pinho (Figura 6), mulher pantaneira e grande liderança nacional dos PCTs, atualmente diretora do departamento de Gestão Socioambiental e Povos e Comunidades Tradicionais do Ministério do Meio Ambiente. Ela também foi coordenadora da Rede de Comunidades Tradicionais Pantaneira, articuladora da Rede de Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil (Rede PCTS), presidenta do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e conselheira do Conselho Nacional do Patrimônio Genético (CGEN).

**Figura 7: Claudia de Pinho na 177ª sessão da CIDH**

*“Queremos que a comissão nos ajude nesse sentido, de fazer com que o Estado brasileiro cumpra com aquilo que ratificou”*



Fonte: CIMI (2020).

Uma das problemáticas destacadas por Cláudia foi de saúde pública dos povos e comunidades tradicionais oriundas da pandemia da Covid-19.

A saúde é a nossa maior riqueza, e fomos afetados com a disseminação da Covid-19. Trago vozes diversas denunciando a omissão do Estado brasileiro, que não construiu planos emergenciais de caráter preventivo, proativo e protetivo para nossos grupos (PINHO, 2020. s.p).

A liderança retrata a omissão do Estado brasileiro ao atendimento das comunidades tradicionais, à ausência de iniciativas de prevenção e combate a Covid-19 e à falta de diálogo sobre as formas de enfrentamento da pandemia nos territórios. Também ressaltou o problema dos impactos sofridos decorrentes da construção de *“empreendimentos que, conforme ela, “que estão sendo construídos e os futuros vão atingir milhares de vidas”*. (PINHO, 2020. s.p).

A CONAQ também foi representada na audiência por um dos seus coordenadores executivos, Denildo de Moraes, também conhecido como “Bico da CONAQ”, que destacou a grande problemática das comunidades que é a violação do direito à consulta, principalmente em tempos pandêmicos, visto que foram licenciados e construídos inúmeros empreendimentos em territórios quilombolas.

Temos, somente nos territórios quilombolas, mais de 1200 empreendimentos, e em nenhum momento fomos ouvidos. Há, inclusive, empreendimentos que estão sendo construídos agora, no período da Covid-

19, e as comunidades são ouvidas somente no início das obras, não tem nenhuma orientação (CIMI, 2020, s/p).<sup>23</sup>

É importante ressaltar a existência de vários fatos e situações em que o direito à consulta foi evocado pelas comunidades quilombolas, mas devido o universo de situações trabalhei com aquelas que pude acompanhar ou até mesmo intervir direta ou indiretamente.

#### **4.6. Revisão Periódica Universal (RPU) e as recomendações do relatório do Observatório de Protocolos em Coalizão sobre a violação ao direito à consulta das comunidades quilombolas do Brasil.**

Um outro instrumento importantíssimo e que também fez parte do processo de visibilização das violações do direito à consulta dos povos e comunidades tradicionais foi a Revisão Periódica Universal (RPU). Trata-se de um mecanismo de avaliação da situação dos direitos humanos nos 193 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), criado em 2006, por uma resolução <sup>24</sup> oriunda de uma Assembleia da ONU.

A RPU avalia se os Estados membros estão cumprindo os ditames apregoados nas principais normativas internacionais de direitos humanos, entre elas a Declaração Universal dos Direitos humanos. As revisões ocorrem em períodos quadrienais desde a sua implantação.

O ano de 2022 equivaleu ao quarto ciclo de revisões que se estenderão até 2026. Neste ciclo, o Observatório de Protocolos Comunitários em coalizão com APIB, CONAQ, REDE PCTS, Rede Cerrado, Rede de Cooperação Amazônica, organizaram um documento com recomendações à ONU. Para sua submissão foi realizada uma articulação com a sociedade civil, bolsistas e parceiros do Observatório que se mobilizaram para submeter um documento consistente com embasamento na realidade dos povos e comunidades tradicionais do Brasil.

Portanto, em março de 2022, os professores Liana Amin (UFGD), Carlos Marés (PUCPR) e Joaquim Shiraishi Neto (UFMA), da coordenação científica do Observatório, realizaram de forma virtual o primeiro Curso Nacional de Extensão sobre Revisão Periódica Universal (RPU/ ONU) e o Direito de Consulta Prévia dos Povos e Comunidades Tradicionais do qual tive a honra de participar (Figura 7).

---

<sup>23</sup> Disponível: <https://cimi.org.br/2020/10/violacoes-direito-consulta-previa-povos-indigenas-quilombolas-comunidades-tradicionais-cidh/>. Acessado em 06/01/2023.

<sup>24</sup> [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251\\_En.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf)



Figura 8: Certificado de participação de curso



Fonte: Acervo pessoal (2022).

O Curso (Figura 8) serviu para reunir esforços em defesa dos povos e comunidades tradicionais e culminou na organização do documento final, submetido ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, no dia 31 de março de 2022.

Figura 9: Poster do curso



Fonte: Observatório dos Protocolos de Consulta (2022).



O documento final contou com a participação de 58 organizações da sociedade civil que denunciaram mais de 80 casos de violação dos direitos humanos. Destacamos quatro casos envolvendo comunidades quilombolas. Dentre as recomendações realizadas pela coalizão destacam-se:

Respeitar o autorreconhecimento e a autodeterminação de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais e efetivamente reconhecê-los como sujeitos coletivos de direito da Convenção 169 da OIT;

Reconhecer, regularizar e promover a titulação dos territórios tradicionalmente ocupados, respeitando a participação e a consulta prévia nos processos administrativos e judiciais e garantindo plenas condições de existência digna aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;

Reconhecer sua obrigação de consultar os povos e comunidades tradicionais, com respeito ao direito ao consentimento livre, prévio e informado, e conduzir os processos de consulta de maneira prévia, livre, informada, de boa-fé e culturalmente adequada antes de tomar qualquer medida legislativa ou administrativa que possa afetá-los;

Implementar, de modos significativo, efetivo e adequado, o DCCLPI como política de Estado, através dos poderes executivo e legislativo e os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), em quaisquer medidas administrativas ou legislativas que possam afetar povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, desde o período de planejamento dessas medidas até as fases de execução, monitoramento e encerramento de atos administrativos e legislativos, programas e projetos de infraestrutura e desenvolvimento.

Não realizar remoção forçada de povos e comunidades tradicionais de seus territórios e observar o direito ao consentimento e não consentimento em casos que ameacem a vida, a existência coletiva, integridade física, cultural e espiritual dos grupos em questão;

Reconhecer a competência concorrente da União e demais Estados da Federação em relação ao dever de consultar os povos. Esta obrigação em hipótese alguma deverá ser transferida para empresas interessadas no licenciamento de projetos de infraestrutura, extrativismo e de desenvolvimento, sob pena de nulidade do processo de consulta prévia, livre e informada;

Reconhecer a validade jurídica dos Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado e seu caráter vinculante para os processos de consulta prévia, como exercício da livre determinação dos povos e disposição de boa-fé ao diálogo com os Estados Nacionais. (OBSERVATÓRIO DOS PROTOCOLOS. 2022. s.p).

O documento final consubstanciou-se um marco na organização da sociedade civil e movimentos sociais e um avanço na defesa dos direitos humanos e dos povos e comunidades tradicionais, pois em cada recomendação e citação das violações ocorridas as vozes dos povos estão presentes. Na citação dos casos de violação envolvendo as comunidades quilombolas, a CONAQ, suas lideranças e advogados e advogadas, tiveram papel importantíssimo ao levantar em tempo hábil casos dentro de universos de outros resultantes da violação do direito à consulta.

### **Violações ao DCCPLI de comunidades quilombolas e seu agravamento na pandemia**

24. Em fevereiro de 2020, o Governo editou o Decreto nº 10.252 de 2020, que efetivou a transferência para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) das atribuições da Fundação Cultural Palmares (FCP) sobre o Licenciamento Ambiental que afetam e impactam Territórios Quilombolas, sem que para tanto houvesse o procedimento de CCPLI. Ressalta-se que tal medida, no início do governo Bolsonaro, fora tomada em relação à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), entretanto o Supremo Tribunal Federal entendeu ser o ato inconstitucional.

#### **Caso Quilombolas de Alcântara ameaçados pela Base Espacial**

25. A luta das comunidades quilombolas de Alcântara pelo seu território tradicional se estende desde a década de 1980. Como se não bastasse o longo e permanente histórico de desamparo institucional, em março de 2019, o governo federal firmou Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) com os Estados Unidos da América para o uso comercial da Base Espacial de Alcântara. Cientes dos impactos desse Acordo, as comunidades quilombolas de Alcântara adotaram uma série de diligências para que o seu território fosse titulado e instalado procedimento de CCPLI. As comunidades elaboraram o Texto Base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Ocorre que, em 26 de março de 2020, em plena pandemia da Covid-19, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, publicou a Resolução nº 11, de 26 de março de 2020, que prevê a remoção de aproximadamente 800 famílias e 30 comunidades em Alcântara. A referida resolução viola o DCPLI, uma vez que alija por completo as comunidades do processo decisório, além de ferir seus direitos territoriais.

#### **Caso de Comunidades Quilombolas afetadas pelas obras de duplicação da BR 135.**

26. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), autarquia federal que atualmente implementa o projeto de duplicação da Rodovia BR-135 no trecho entre o município de Bacabeira e o município de Miranda do Norte, Maranhão, vem, desde o ano de 2017, buscando iniciar as obras de duplicação sem a realização de CCPLI às comunidades quilombolas localizados no raio de impacto das obras, em explícito descumprimento da C169 da OIT e da Portaria Interministerial nº 60 de 2015. As comunidades atingidas decidiram construir o seu Protocolo de Consulta, que está sendo elaborado com apoio do Observatório.

#### **Casos de Comunidades Quilombolas afetadas por Linhas de Transmissão**

27. Segundo documento encaminhado pela FCP ao INCRA no âmbito do Processo Administrativo n. 54000.061259/2019-74, existiam, até o início de 2020, 600 processos de licenciamento no Brasil impactando Territórios Quilombolas. Do total, 213 dizem respeito à instalação de Linhas de Transmissão de Energia. Somente no estado do Pará, 20 Linhas de Transmissão afetam a vida de mais de 30 comunidades quilombolas diferentes, cortando e dividindo áreas e inviabilizando o uso dos territórios. Em geral, não há processos significativos de CCLPI com as comunidades afetadas. Nesse contexto, destaca-se o caso da Linha de Transmissão da Empresa Equatorial 7 SPE, que afeta 18 Comunidades Quilombolas, não tendo sido realizado o processo de CCPLI em nenhuma delas. (RELATÓRIO DE COALIZÃO ENTRE POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, 2022. s.p).

Essas são apenas algumas das inúmeras violações que afetam diariamente os quilombos do Brasil. Todavia, espera-se que esses casos consigam visibilizar a título de denúncia essas violações e que o governo acate as recomendações como nas revisões anteriores.

No 1º ciclo, o Brasil aceitou recomendações sobre direito dos povos indígenas e defesa do meio ambiente. No 2º ciclo é possível verificar um aumento no número de recomendações específicas sobre o direito de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) e a necessidade de adequação do Estado aos parâmetros internacionais de direitos humanos no que se refere ao tratamento dos grupos étnico-raciais. No 2º ciclo, foi acatada a recomendação nº 165 feita pela Noruega, que menciona a necessidade de conclusão das demarcações dos territórios indígenas. No 3º ciclo novas recomendações foram recebidas e, de forma contumaz, inobservadas pelo Estado brasileiro no que se refere ao direito de CCPLI.<sup>25</sup>

As recomendações realizadas no 4º ciclo serão acompanhadas pelos povos e comunidades tradicionais e, caso o Brasil não as acate, espera-se que o Conselho de Direitos Humanos da ONU tome as medidas cabíveis e necessárias para salvaguardar os direitos dos povos.

#### **4.7. Violação do direito à consulta na Fundação Cultural Palmares, portaria nº 57/2022**

Durante minha atividade como bolsista do programa de Bolsas da Terra de Direitos e CONAQ, acompanhei casos que envolviam violações ao direito de consulta. E o que reflete a diversidade de aplicabilidade do direito à consulta é a edição da portaria nº 57/2022, da Fundação Cultural Palmares (FCP), que dispõe sobre o cadastro e expedição da certificação de autodefinição das comunidades quilombolas do Brasil.

A presente Fundação foi constituída no ano de 1988, pelos artigos 1º e 2º da Lei nº 7.668/88. Segundo o art. 1º do seu regimento interno, a FCP<sup>26</sup> tem as seguintes atribuições:

Art. 1º A Fundação Cultural Palmares FCP, nos termos dos artigos 1º e 2º da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, tem por finalidade promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos

---

<sup>25</sup> Disponível em : <http://observatorio.direitosocioambiental.org/revisao-periodica-universal-rpu-onu-e-recomendacoes-ao-direito-a-consulta-e-consentimento-livre-previo-e-informado/#:~:text=O%20Observat%C3%B3rio%20de%20Protocolos%20Comunit%C3%A1rios%20de%20Consulta%20e,Brasil%20no%20Mecanismo%20de%20Revis%C3%A3o%20Peri%C3%B3dica%20Universal%20%28RPU%20FONU%29>. Acessado em 13/01/2023.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/regimento-interno-anexo-2021.pdf>. Acessado em 13/03/2023.

decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira e exercer, no que couber, as responsabilidades contidas no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, com competência para:

- I - promover e apoiar a integração cultural, social, econômica e política dos afrodescendentes no contexto social do País;
- II promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros;
- III implementar políticas públicas que visem dinamizar a participação dos afrodescendentes no processo de desenvolvimento sociocultural brasileiro;
- IV promover a preservação do patrimônio cultural afro-brasileiro e da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos;
- V – Assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, nas ações de regularização fundiária dos remanescentes das comunidades dos quilombos;
- VI- Promover ações de inclusão e sustentabilidade dos remanescentes das comunidades dos quilombos;
- VII – garantir assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos tituladas na defesa da posse e integridade de seus territórios contra esbulhos, turbações e utilização por terceiros;
- VIII – assistir as comunidades religiosas de matriz africana na proteção de seus terreiros sacros; e
- IX – Apoiar e desenvolver políticas de inclusão dos afrodescendentes no processo de desenvolvimento político, social e econômico por intermédio da valorização da dimensão cultural.

Ela deve zelar pelos valores culturais dos povos, o que está totalmente imbricado pela consulta referente aos atos administrativos que possam alterar a forma como as comunidades vão ser certificadas. Lembrando que a FCP, apenas tem o condão de certificar as comunidades, mas a existência delas não se restringe a certificação, as comunidades gozam de autonomia para se autodenominarem e autoreconhecerem enquanto quilombolas. A portaria padece de várias irregularidades, mas analiso apenas aquelas que competem ao presente problema de estudo.

Em 05 de abril de 2022, a CONAQ expediu uma carta de repúdio<sup>27</sup> à presente portaria, apontando algumas irregularidades. No trecho da carta ela menciona a violação ao direito de Consulta.

Apesar do art. 6 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) impor ao Estado brasileiro a obrigação de consultar

---

<sup>27</sup>Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/nota-de-repudio-a-portaria-57-2022-fcp/>. Acessado em 04/01/2023

quilombolas sempre que qualquer medida administrativa tiver a possibilidade de afetar as comunidades, a Fundação Cultural Palmares não nos consultou sobre essa portaria (CONAQ, 2022).

Nesse trecho fica evidente como o Estado brasileiro viola o direito à consulta para além do processo de construção de megaprojetos, mas também faz uso de atos administrativos para atacar a autonomia dos quilombos. Essa portaria já nasceu inconstitucional, pois devido afetar diretamente as comunidades deveria ser construída coletivamente pelos principais sujeitos de direitos e com avaliação deles sobre a necessidade de edição de uma nova portaria, visto que anteriormente já existia a n.º 06, de 1º de março de 2004, revogada posteriormente pela portaria n.º 98/2007.

O Movimento Quilombola Nacional, através da CONAQ, fez muita pressão política e institucional, para a alteração de tal normativa. Até que no dia 05 de abril de 2023, por meio da portaria n.º 75, revogou-se a portaria 57/2022, voltando a vigorar os termos da Portaria FCP n.º 98, de 26 de novembro de 2007.

## **5. O TERRITÓRIO ÁGUAS DO VELHO CHICO: ETNOGRAFIA DO DIÁLOGO COM A COMUNIDADE**

### **5.1. Volta sobre o sentido do quilombo no Brasil**

As comunidades quilombolas são grupos étnicos e culturais com trajetórias e histórias específicas que, desde o momento do sequestro humano do continente africano, sofrem com o racismo estrutural brasileiro. A formação dos quilombos no Brasil, representou a maior forma de re-existência do país. Os quilombos representavam e representam a luta contínua pela preservação dos saberes tradicionais da África que foram submetidos a um processo de dizimação pelos europeus.

Desde o momento em que desembarcaram os primeiros navios negreiros no Brasil, os negros e negras que se revoltaram contra o sistema escravista. Algumas para sobreviverem vendiam mercadorias produzidas por elas para o comércio, outras viviam de saques a cacheiros viajantes, outras se concentraram em lugares longínquos de difícil acesso e formaram comunidades autossustentáveis, denominadas quilombos, visando garantir o direito de existir e coexistir na sociedade brasileira.

Por muitos anos tais comunidades viveram na marginalidade social e, em virtude de tanto negacionismo, muitas manifestações culturais africanas foram perseguidas em vários estados da federação, como Cabula (ES), Candomblé bantu ou angola (BA, RJ, SP), Candomblé de caboclo (BA), Catimbó (PB, PE), Macumba (RJ, SP), Pajelança (AM, PA, MA), Toré (SE), Umbanda (RJ, SP e todo o Brasil). Aos poucos toda essa riqueza cultural foi subordinada a um processo etnocêntrico colonialista, incorporadas e hostilizadas pelas comunidades hegemônicas, tendo sido a própria língua africana substituída pelo português.

A identidade quilombola moldando-se moldou a partir dos enfrentamentos e conflitos existentes com as práticas hegemônicas. Tal identidade está definida a partir do processo de auto atribuição dos povos, sendo um direito fundamental das comunidades quilombolas, normativamente previsto, principalmente, a partir do decreto nº 4887/03 que define o termo quilombo:

“Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (art. 2. Decreto 4887/03).

Nesse sentido, percebe-se que a existência da identidade das comunidades quilombolas foi forjada a partir da luta pelo direito de existir e se reconhecerem enquanto sujeito com direitos historicamente negados. E tais situações são influenciadas por diversos fatores, como pelas violências sofridas e pelo dinamismo histórico com que estas comunidades se desenvolveram.

Importante frisar que fatores naturais e geográficos também influenciaram na pluralidade das comunidades quilombolas no Brasil. Atualmente, segundo a CONAQ, no país existem mais de 5 mil comunidades quilombolas. Nesse universo observa-se que cada uma delas foi constituída a partir de construções coletivas próprias, seja na aquisição das suas terras (herança, compra, reocupação), seja na construção de suas identidades.

Ao se falar em quilombos no Brasil é necessário cuidado ao fazer determinações para não cair em distorções preconceituosas, como o entendimento de que quilombo é local de escravos fugidos. Talvez, essa seja a primeira ideia que vem à mente quando se pensa em quilombo. Essa noção remete a um passado remoto de nossa história, ligado exclusivamente ao período de escravidão. Porém, os quilombos não pertencem somente a nosso passado escravista, tampouco se configuram como comunidades isoladas no tempo e no espaço sem qualquer participação em nossa estrutura social.

Quilombo é a denominação para comunidades constituídas por negros e negras que foram escravizadas e que resistiram ao regime escravocrata que vigorou no Brasil por mais de 300 anos e só foi abolido de forma inconclusa em 1888. Os quilombos se constituíram a partir de uma grande diversidade de processos que incluíram as fugas de escravos para terras livres e geralmente isoladas. Mas a liberdade foi conquistada também por meio de heranças, doações, recebimentos de terras como pagamento de serviços prestados ao Estado e pela permanência nas terras que ocupavam e cultivavam no interior de grandes propriedades. Os quilombos continuaram existindo mesmo após o fim da escravidão. A existência de quilombos contemporâneos é uma realidade latino-americana. Tais comunidades são encontradas na Colômbia, Equador, Suriname, Honduras, Belize e Nicarágua (COMISSÃO PRÓ- ÍNDIO, 2023.s.p).

É a partir dessas reflexões que se percebe o quanto é complexo o contexto identitário das comunidades tradicionais e em especial das comunidades quilombolas, visto as diversas facetas em que estão imbricadas suas concepções. Por isso é necessário construir um locus identitário e cultural a partir das próprias comunidades, levando em consideração suas realidades e vivências histórico-sociais construídas a partir do presente e da realidade em que vivem e que estão imersas suas vidas.

Diante desse cenário, o Estado brasileiro consubstancia-se como um dos principais violadores de direito das comunidades quilombolas, pois além do passado de negação dos

direitos, continua carecedor de políticas públicas de desenvolvimento das comunidades, como no cenário pandêmico em que as comunidades quilombolas, conseguiram o direito à vacinação por meio do poder judiciário após muita luta.

Na busca da legitimação dos direitos das comunidades Quilombolas pós art. 68 do Ato das disposições Constitucionais transitórias (ADCT), e decreto nº 4887/03, destacam o julgamento da ADI 3239. Nessa Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgada em 8 de fevereiro de 2018, buscou a inconstitucionalidade do Decreto nº 4887/03. Porém o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente tal ação garantido as comunidades Quilombolas o direito de autodeterminação, autoidentificação e ao território. Tais direitos também foram reiterados através da proposição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 742), protocolada no Supremo Tribunal Federal pela CONAQ e representou um avanço para as comunidades quilombolas, pois reconheceu a CONAQ como legitimada para propor essa ação que tem rol de entidades específicas que podem protocolar em juízo. (vide art. 103, cf/88). Tal ação foi acolhida e garantiu aos quilombolas o direito à vacinação. Porém, também colocou em pauta o direito de autodeterminação e auto atribuição dos povos e comunidades tradicionais, também garantidos na Convenção 169 da OIT.

Os direitos garantidos com tamanha luta estão sofrendo constantes ataques estatais, demonstrando um total descompasso com a ideia de Estado pluriétnico e garantidor de direitos dos povos e comunidades tradicionais, e em específico das comunidades quilombolas. Em 2021, foram propostas várias ações anulatórias de processos de certificação das comunidades quilombolas no Brasil, visando deslegitimar as comunidades do direito de auto atribuição garantido pelo artigo 2º do Decreto nº 4887/2003 e Convenção 169 da OIT.

Uma dessas ações é o processo n. 1035763- 30.2021.4.01.3400, cujo objeto é uma Ação Anulatória da Certificação Administrativa da Comunidade Quilombolas emitida pela FCP à Comunidade Conceição de Salinas (BA). Um mês depois da propositura do presente anulatório, a prefeitura do município de Salinas das Margaridas protocolou outra ação anulatória (nº 1046002-93.2021.4.01.3400), objetivando que fosse sobrestado o trâmite do processo de certificação da referida comunidade. Também requereu a anulação do procedimento que certificou a Comunidade Conceição de Salinas como remanescente de quilombo.

A busca por direitos nas comunidades quilombolas ocorreu e ainda ocorre mediante muitos conflitos internos e externos e, na maioria das vezes, de forma sangrenta. A partir de tais conflitos, muitos quilombolas tombaram e outros passaram por processos que



ensejaram desterritorialização e, concomitantemente, reterritorialização nas diásporas internas.

Enfim, percebe-se que a identidade quilombola se tornou um campo de disputas, onde teremos que buscar instrumentos dentro e fora do direito para salvuardá-los e consolidarmos nosso modo de ser e viver perante a sociedade externa.

## **5.2. O quilombo Águas do Velho Chico**

O Rio de São Francisco é mais do que um pai, porque o pai morre e o Rio está aí, olha, quer dizer que meu pai está com quê, tem mais de 10 anos que morreu e graças a Deus o Rio São Francisco está sustentando-nos (CRUZ, 2011, p. 2).

O território quilombola Águas do Velho Chico é o local, cresci e me constituí sujeito coletivo. Ele é formado por cinco comunidades quilombolas: Vitorino, Umburana, Remanso, Mata de São José e Caatinginha, todas certificadas pela FCP, desde 2010, sob o nº do processo 01420.001597/2007-14. Atualmente, estão com procedimento de titulação aberto no INCRA/SR-29, sob o número 54141.000431/2010-71.

A comunidade na qual eu nasci se chama Umburana, mas no estudo para a elaboração do Relatório Antropológico de Identificação e Delimitação (RTID) se verificou a presença de traços e laços familiares, afetivos, culturais e sociais entre as comunidades e, por isso, decidiram coletivamente se auto reconhecerem enquanto território.

Essa perspectiva de pertencimento, que baliza os laços identitários nas comunidades e entre elas, parte de princípios que transcendem a consanguinidade e o parentesco, e vinculam-se a ideias tecidas sobre valores, costumes e lutas comuns, além da identidade fundada nas experiências compartilhadas de discriminação (SOUZA apud CONAQ 2008, s.p).

A denominação do território Águas do Velho Chico foi sugestão de uma das matriarcas da comunidade de Umburana, a Senhora Lucimar Pereira (Figura 9), em referência a importância do rio para todas as comunidades.

**Figura 10: Lucimar Pereira e o rio São Francisco**



Fonte: Relatório Antropológico de Identificação e Delimitação (ECODIMENSÃO 2014).

Atualmente cada uma das cinco comunidades conta com uma associação comunitária, com escolas de ensino fundamental I e II e uma extensão do ensino médio, postos de saúde e mais de 200 casas construídas pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Apenas a comunidade de Caatinginha não dispõe de um posto de saúde. Todas essas estruturas foram conseguidas por pressão popular junto ao governo e graças à organicidade do território, principalmente através da Comissão Municipal de Articulação das Comunidades Quilombolas de Orocó (CMACQO), órgão representativo formado por lideranças e representantes das associações das cinco comunidades.

### **5.3. O direito à consulta no Território**

Recentemente, o Ministério Público Federal ingressou com uma Ação Civil Pública (ACP), com pedido de tutela provisória de urgência de natureza antecipada, autos nº JF/SGO/PE-0800229-93.2022.4.05.8304, visando a celeridade no processo de titulação do território, visto que o processo de titulação se estende há mais de 12 anos (Figura 10). Porém, as comunidades só tomaram conhecimento da ação por meio de uma publicação de um portal na internet.

**Figura 11: Reportagem sobre ação judicial envolvendo as comunidades**

**MPF pede na Justiça titulação da Comunidade Quilombola Águas do Velho Chico**

[f Facebook](#) [t Twitter](#)



*Crianças do território Quilombola Águas do velho Chico -Orocó -PE – Foto: Café com Política*

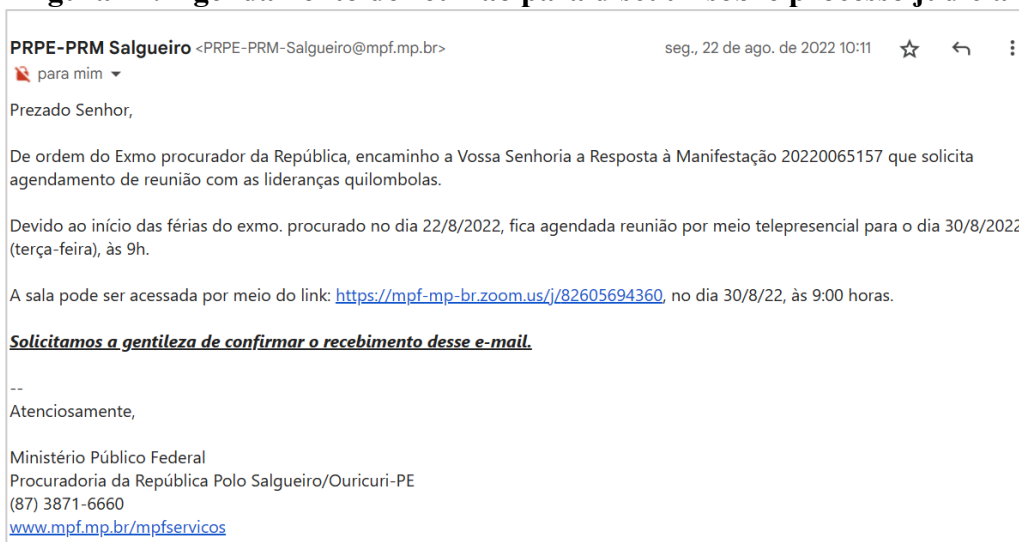
Recife – O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação civil pública, com pedido de liminar, para que União e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) adotem todas as providências administrativas necessárias à conclusão do processo de titulação da Comunidade Quilombola Águas do Velho Chico, localizada a cerca de 20 km de Orocó (PE). O caso é de responsabilidade do procurador da República Rodolfo Lopes.

Fonte: **Solidário portal de notícias s.d.**

Tal notícia causou um enorme desconforto nas comunidades, pois, por mais que as lideranças quisessem muito a celeridade do processo, ela ocorreu sem o consentimento deles. Embora o Ministério Público seja legitimado para propor ações que versam sobre direitos coletivos e difusos (art. 82, CDC), tal legitimidade processual do MP desconsidera totalmente a participação das comunidades e seu direito de consulta, conforme apregoa a Convenção 169 da OIT.

Em resposta a esta nítida violação do direito à consulta por parte de um membro do judiciário, as comunidades entraram em contato com o MPF e o convocaram para dialogar sobre a situação (Figura 11).

## Figura 12: Agendamento de reunião para discutir sobre processo judicial



**Fonte:** Acervo pessoal (2022).

Em virtude de vários contratemplos, envolvendo representantes do MPF e lideranças, a reunião ocorreu de forma virtual em 14 de setembro de 2022 (Figura 12), visto que as comunidades tiveram dificuldades para se deslocar para a cidade de Salgueiro/PE.

**Figura 13: Ata da audiência das comunidades Quilombolas com o MPF**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO SALGUEIRO OURICURI  
2º OFÍCIO

Ref. n. JF/SGO/PE-0800229-93.2022.4.05.8304-ACP.

ATA de audiência n. 8/2022

Reunião ocorrida em 14 de setembro de 2022, às 10h, por meio do aplicativo de videochamadas Zoom a partir da solicitação constante no Documento PRM-SGO-PE-00003072/2022, em que participaram: o Sr. JOABE DA SILVA PEREIRA, CPF: 054.955.414.99, telefone: (87)9930-0049, o Dr. JEFERSON DA SILVA PEREIRA, OAB/PE n. 53.237, telefone: (41) 997615130, e-mail: jefersonpereira.adv@bol.com.br, a Sra. JACIELMA DA SILVA SANTOS, CPF: 030.134.274-18, telefone: (87) 996383459, o Sr. ISAÍAS DA SILVA LANDIM (Comunidade Quilombola Vitorino), CPF: 068.265.024-29, telefone: (87) 99659-9953, e-mail: isaiaslandim@hotmail.com e a Sra. MARIA SENHORA GOMES DOS SANTOS, CPF: 047.034.864-07, telefone: (87) 99665-5406. Como representante do Ministério Público Federal, o Exmo. Senhor RODOLFO SOARES RIBEIRO LOPES Procurador da República.

A reunião foi motivada em razão da propositura da ACP n. 0800229-93.2022.4.05.8304, e teve como objetivo discutir os trâmites da referida ACP, bem como situações de ameaças aos integrantes da comunidade e mecanismos de atuação da comunidade, juntamente com o MPF, que reivindica a titulação de seu território frente ao INCRA, à UNIÃO e ao Estado do Pernambuco.

*Assinado eletronicamente*  
**Rodolfo Soares Ribeiro Lopes**  
Procurador da República

*Assinado eletronicamente*  
**Jeferson da Silva Pereira**  
OAB/PE n. 53.237  
Advogado

Página 1 de 2

Assinado digitalmente em 15/09/2022 11:59. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave digital: 3c018292.fce7bbd1

**Fonte:** autos do processo (2022).

O processo ainda tramita na Justiça Federal de Pernambuco (JFP), teve a tutela concedida no dia 19/08/2022 (Figura 13) e, atualmente, o INCRA e o Estado de Pernambuco por meio da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) estão realizando trabalhos de campo no território, como oficinas sobre direitos humanos e territoriais (conduzidas pela SJDH) e reuniões com as lideranças e fazendeiros (conduzidas pelo INCRA).

**Figura 14: Decisão judicial**

Processo: 0800229-93.2022.4.05.8304

**DECISÃO**  
(tutela provisória de urgência)

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA ajuizada pelo MPF em desfavor do INCRA, da UNIÃO e do ESTADO DE PERNAMBUCO, por meio da qual postula a tutela de direitos da Comunidade Quilombola Águas do Velho Chico, localizada no município de Orocó/PE.

Ante o exposto, **DEFIRO O PEDIDO DE CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**, com o que determino:

1. Que o INCRA e a UNIÃO concluam, em até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, o RTID e deem regular prosseguimento às providências administrativas subsequentes no âmbito do processo administrativo n. 54141.000431/2010-71, sob pena de multa de R\$ 1 mil reais por dia de atraso, a contar do fim do prazo aqui estipulado, limitada a um total de R\$ 100 mil, para que se evite eventual enriquecimento sem causa da parte adversa;

1. Que o ESTADO DE PERNAMBUCO promova, concomitantemente ao período de elaboração do RTID, por meio da sua Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, campanhas de conscientização e atividades de formação interna e externa e de promoção dos direitos humanos, com o intuito de prevenir a prática de condutas hostis no âmbito da comunidade, sob pena de multa nas mesmas condições descritas no item anterior.

Intimem-se as partes. Citem-se os réus.

Salgueiro, data da movimentação.

[documento assinado eletronicamente]

**Fábio Bezerra Rodrigues**

Juiz Federal Substituto da 20ª VF/SJPE

**Fonte:** autos do processo (2022).

O MPF mudou a postura e dialoga constantemente com a comunidades sobre os rumos do processo e de tudo que impacta seus direitos. Portanto, se nota no a importância do direito à consulta para as comunidades e que independe se a ação estatal for beneficiar ou não os sujeitos interessados. Eles devem ser consultados conforme apregoa a Convenção.

#### **5.4. O direito à consulta no território e as ameaças dos grandes empreendimentos**

O Território Quilombola convive com outras ameaças ao seu direito territorial, principalmente na construção de empreendimentos. Está previsto para a região do vale do São Francisco a construção de dois projetos de barragens e, conforme informações obtidas no Encontro Nacional da Articulação no Semiárido (ASA, 2010):

Os projetos de hidrelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca se localizam na região do submédio São Francisco, ambas no rio São Francisco, atingindo diretamente os municípios pernambucanos: Orocó, Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande e Petrolina; e as cidades baianas: Curaçá e Juazeiro. Estes projetos estão incluídos nos 1.444 projetos de barragens que as empresas do setor energético e governo brasileiro pretendem construir no Brasil, vários destes projetos estão inclusos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, entre eles as Barragens de Riacho Seco e Pedra Branca. As barragens inundarão áreas de diversas comunidades, ilhas e assentamentos.

A Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), juntamente com as empresas Odebrecht e Engevix, são as responsáveis pelas obras de construção das hidroelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca.

As barragens estavam previstas para 2010 com a implementação desses empreendimentos, 20 mil pessoas serão expulsas de seus lugares, de suas terras, em sua maioria, quilombolas, pescadores e ribeirinhos. Nas comunidades previstas para serem inundadas, grande parte das pessoas vivem às margens do rio e não tem água encanada em suas casas. (ENCONASA. 2010.s.p)

Até o presente momento as comunidades nem sequer foram procuradas ou mesmo informadas sobre o empreendimento que continua a ameaçar a vida no território. Moradores das comunidades relataram que, em 2008, funcionários de empresas terceirizadas, não informadas e das quais não se têm informações, percorreram as comunidades e fizeram perfurações para verificar os tipos de rochas existentes.

Atualmente, não se tem informação nenhuma sobre o projeto, porém as comunidades se mantêm todas vigilantes e certas de que o direito à consulta poderá ser uma alternativa de contraposição à construção do empreendimento. O MAB tem escritório físico na cidade de Juazeiro/BA e acompanhou todo o processo de articulação das comunidades, promovendo encontro dos representantes das comunidades com o Ministério Público Federal, com sede na cidade de Petrolina/PE. Participou da reunião a advogada Jackeline Florêncio, parceira das comunidades quilombolas.

### **5.5. O direito à consulta no território e as ameaças das políticas públicas: educação**

Para além das violações do direito ao território e do direito à consulta por parte da construção de empreendimento, o território quilombola enfrentado constantemente a imposição de políticas educacionais pelo estado de Pernambuco e do município de Orocó.

A educação consubstancia-se, segundo a normativa pátria, como um direito social expressamente disposta no art. 6º caput da CF/88. O capítulo III da presente Carta Magna, no art. 205, dedica-se as diretrizes da educação. Em âmbito infraconstitucional temos a Lei nº 9.394/96 que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Apesar do arcabouço sólido referente a garantia do direito a educação, ainda carecemos de efetivação das poucas políticas públicas específicas voltadas às comunidades tradicionais, principalmente aos quilombos.

A partir de 2007 e 2008, as comunidades quilombolas avançaram na perspectiva da garantia de uma educação de qualidade e diferenciada. O estado de Pernambuco foi um dos

pioneiros nessa luta e, atualmente, é referência vanguardista em que pese a educação escolar quilombola. Nestes mesmos anos a Comissão Estadual das Comunidades Quilombolas de Pernambuco, em parceria com o Centro de Cultura Luiz Freire(CCLF) e com o apoio da *Save the Children*-UK, realizaram atividades com várias comunidades e educadores quilombolas que culminou na produção de uma cartilha intitulada “Carta de Princípios da Educação Escolar Quilombola”, reiterando o desejo das comunidades para “a escola que temos e a escola que queremos”. A partir de então, em 2012, foram gestados vários documentos normalizadores da educação escolar quilombola a nível nacional.

Parecer CNE/CEB nº 16/2012, aprovado em 5 de junho de 2012 - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola; Resolução CNE/CEB nº 8, de 20 de novembro de 2012 - Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica; Parecer CNE/CEB nº 8/2020, aprovado em 10 de dezembro de 2020 – Diretrizes Nacionais Operacionais para a garantia da Qualidade das Escolas Quilombolas; Parecer CNE/CEB nº 3/2021, aprovado em 13 de março de 2021 – Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8, de 10 de dezembro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais Operacionais para a garantia da Qualidade das Escolas Quilombolas.( Parecer CNE/CEB nº 16/2012).

Vários estados brasileiros começaram a instrumentalizar suas lutas por uma educação escolar quilombola no âmbito legal. Em Pernambuco, vários municípios implementaram a educação escolar nas suas secretarias municipais.

Um município que também avançou consideravelmente na implementação da educação escolar quilombola foi Orocó/. Depois de muitos embates e articulação política e legal, a Comissão Municipal de Articulação das Comunidades Quilombolas de Orocó conseguiu a aprovação da Lei municipal nº 820/2020 (Figura 14), que trata da Criação das Diretrizes Municipais para a Educação Escolar Quilombola e obriga o município a respeitar a autonomia dos quilombolas e dialogar sobre o processo de ensino e aprendizagem desde a sua construção até a sua aplicação.



## Figura 15: Projeto de lei municipal nº 820/2020

### PREFEITURA LEI Nº 890/2020

#### LEI Nº 890/2020, DE 13 DE JULHO DE 2020

EMENTA: Dispõe sobre a criação das *Diretrizes Curriculares Municipais para Educação Escolar Quilombola – DCMEEQ* do Município de Orocó/PE, seus objetivos, atribuições e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE OROCÓ, ESTADO DE PERNAMBUCO, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, em especial com fulcro na Lei Orgânica Municipal declara que o Plenário da Câmara Municipal aprovou, e eu promulgo a seguinte Lei:**

#### **.TÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º** Ficam constituídas as Diretrizes Curriculares Municipais para Educação Escolar Quilombola do Município de Orocó/PE, na forma desta Lei:

§ 1º - A Educação Escolar Quilombola na Educação Básica de Orocó, nas escolas localizadas no Território Quilombola Águas do Velho Chico:

I - organizará precipuamente o ensino ministrado nas instituições educacionais fundamentando-se, informando-se e alimentando-se:

da memória coletiva;

das línguas remanescentes;

dos marcos civilizatórios;

das práticas culturais;

das tecnologias e formas de produção do trabalho;

dos acervos e repertórios orais;

dos festejos, usos, tradições e demais elementos que conformam o patrimônio cultural das comunidades quilombolas de todo o país;

da territorialidade.

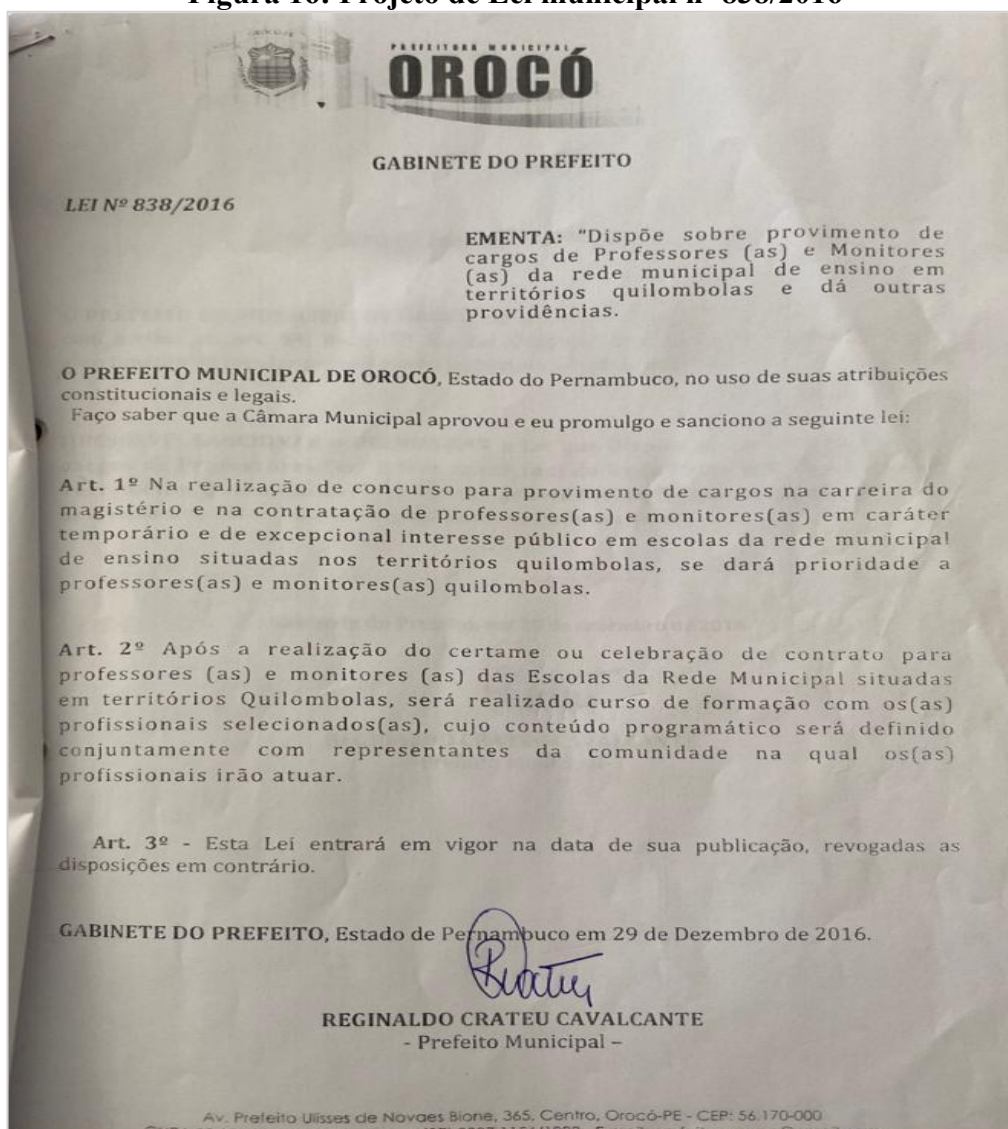
II - compreende a Educação Básica em suas etapas e modalidades a

---

Fonte: Prefeitura de Orocó (2020).

Em 2016, havia sido aprovada a lei municipal nº 838/2016 (Figura 15), que dispõe sobre a contratação de professores e monitores da rede municipal de ensino em territórios quilombolas e define que se dará prioridade a professores(as) e monitores(as) quilombolas.

**Figura 16: Projeto de Lei municipal nº 838/2016**



**Fonte:** Câmara Municipal de Vereadores de Orocó (2016).

Essas duas normativas tiveram como ponto de partida a necessidade de participação das comunidades quilombolas nos processos decisórios que as impactam. Importante destacar que, em 2016, as comunidades quilombolas de Orocó conseguiram a construção de uma escola quilombola que atende 197 alunos, funcionando o ensino fundamental I e II e EJA campo (anos iniciais, finais e médio), com uma extensão de ensino médio (Figura 16). Isso possibilitou aos alunos e alunas oriundos do território quilombola e das comunidades circunvizinhas o acesso à educação diferenciada com projeto político pedagógico e calendário escolar específico. Anteriormente, as comunidades só tinham acesso à educação fundamental I e eram obrigadas a se deslocarem para a sede do município para acessarem as outras modalidades de ensino.

**Figura 17: Escola Municipal Quilombola Águas do Velho chico**



Fonte: Blog Carlos Britto (2017)

**Figura 18: Atividades na Escola Municipal Quilombola Águas do Velho chico**



Fonte: *blog Didi Galvão* (2022)

Em 2021, como parte das lutas do novembro negro, mais de 900 pessoas as ocuparam a Secretaria de Educação de Pernambuco para reivindicar a implantação de políticas específicas para os quilombos.

**Figura 19: Ato reivindicativo pela educação quilombola em Recife**



Fonte: Antônio Crioulo (2021).



Em decorrência dessa mobilização foram pactuados os seguintes pontos com o governo do Estado:

**Equiparação da educação escolar Quilombola à Educação Escolar Indígena.**

II- Estamos com uma comissão eleita ontem que dará continuidade a construção da emenda a lei 14.547, lei a ser emendada.

III- Construção de quatro escolas de ensino médio. Uma escola de ensino Médio nas comunidades de Orocó; Uma escola de ensino Médio nas comunidades de Mirandiba;

IV- Uma escola de ensino Médio nas comunidades de Betânia;

V- Uma escola de ensino Médio nas comunidades de Bom Conselho;

VI- Construção da norma interna na secretaria para instituir a Gerência da educação escolar;

VII- Representação Quilombola em todas as gerências Regionais de Educação e inclusão do curso Agente Territorial de Formação Quilombola como base de formação dos Educadorxs que atuam nas comunidades Quilombolas. (CRIOULO e CRISÓSTOMO apud CONAQ.2021)

Dentre os pontos acordados os que tiveram avanço significativo foram os itens I, II e III, sendo conquistas significativas para as comunidades quilombolas. Destaca-se que a emenda à lei 14.547 assegurou a adoção de processo seletivo específico para comunidades quilombolas (Figura 19). A previsão é de que as contratações iniciais tenham prazo de três anos.

**Figura 20: governador sanciona lei para contratação de professores quilombolas**



Fonte: Partido Socialista Brasileiro (2022)

Para os quilombolas do estado tratou-se de um avanço significativo na garantia do direito a uma educação escolar quilombola diferenciada.

“Sou quilombola de Conceição das Crioulas, que foi o primeiro território quilombola reconhecido e certificado aqui. A importância desse processo, da conquista dessa lei, representa um processo de luta ancestral das comunidades quilombolas, que é o direito à educação diferenciada, à educação que respeita a vivência do território, que respeita os processos de

construção do território. Uma educação que fortaleça nossa identidade dentro do próprio território”(Coordenador de Articulação Nacional das Comunidades Quilombolas -Conaq, Antônio Crioulo celebrou a sanção da lei.) ( Folha de Pernambuco. 2022)

Como resultado do item III, está sendo construída mais cinco escolas em territórios quilombolas, nas cidades de Bom Conselho, Garanhuns, Betânia, Mirandiba e Orocó (Figura 20).

**Figura 21: construção da Escola Estadual Quilombola na comunidade de Caatinguinha**



Fonte: Acervo pessoal (2022).

Estima-se que, com a formalização da lei que garante a contratação de professores quilombolas para atuarem na rede estadual de educação, serão beneficiados mais de 77 professores e 1.240 alunos quilombolas.

De acordo com a técnica educacional da Unidade de Educação do Campo da Secretaria Estadual de Educação (SEE), Maria Aparecida, essas unidades de ensino oferecem as mesmas disciplinas do restante das escolas da Rede. “A

*diferença está na valorização e o resgate da cultura e ancestralidade desses povos. Nas aulas, são usadas as respectivas expressões populares, costumes e festividades. Todas as experiências vividas do quilombo estão sempre em sala, para que eles não percam a sua identidade. Se antigamente eles eram grupos de resistência, hoje são grupos de preservação da história”, comenta. Além das unidades de ensino, a SEE, através da Gerência de Educação de Jovens, Adultos e Idosos(GEJAI) e da Unidade de Educação do Campo, atende a outros 1.009 alunos quilombolas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) Campo, com 105 educadores. As aulas acontecem em instituições de ensino municipais, em associações de moradores e outros espaços”.(SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO.2021).*

A institucionalização de políticas públicas voltadas a educação escolar quilombola reflete os anos de luta das comunidades pelo reconhecimento estatal do direito à educação diferenciada. A educação deve ser entendida a partir da realidade local dos povos, respeitando as particularidades de cada segmento social. Dessa forma, as comunidades quilombolas devem ter uma educação voltada à sua realidade social, potencializando seus saberes sem nunca desvincilhar das suas raízes ancestrais. Tal entendimento é bem expicitado por Silva (2018, p. 2).

Estando situadas em diversas localidades do território nacional, as comunidades quilombolas não podem ser vistas como algo “que sobrou”, “resto” ou simplesmente como algo remanesce. É preciso que compreendamos como uma população com significativa contribuição à formação da sociedade brasileira, que vem alterando de forma positiva a estrutura do Estado, fugindo dos regimes postos, das ordens impostas e construindo suas próprias alternativas de superação, muitas vezes por meio da educação (SILVA, 2018, p. 2).

Dessa forma, observa-se que construir processos de ensino alicerçados nas práticas culturais tradicionais requer ousadia e insurgencia. Em muitos casos é preciso abrir fissuras no sistema e incorporar nossas práticas culturais. Muitas vezes é um movimento doloroso, mas não menos pretencioso dos que já vieram e os que estão por vir.

Para que a práxis pedagógica possa emergir e solidificar é necessário agir de forma contínua com ajuda de parceiros comprometidos com a causa e nunca desvincular das suas bases. Este é um dos caminhos para seguirmos e nesse pequeno ensaio acadêmico de relatos das práxis ocorridas no meu cenário educacional, pretendo compartilhar e instigar novas perspectivas de intervenção educacional dentro da seara dos povos e comunidades tradicionais.

Apesar de todo esse avanço, a prefeitura municipal de Orocó por muito tempo forneceu material, merenda escolar e contratou professores sem o diálogo com o território. Depois de muitos embates e articulação política e legal, a CMACQO conseguiu a aprovação da Lei municipal nº 820/2020, visto que as comunidades a partir da Convenção nº 169 conheceram seus direitos e que o Estado não poderia desrespeitá-las.

O município foi obrigado por força da lei municipal, respaldada pela Convenção, a respeitar a autonomia dos quilombolas e dialogar sobre o processo de ensino e aprendizagem desde a sua construção até a sua aplicação. Em 2016, já tinha sido aprovada a lei municipal nº 838/2016, que dispõe sobre a contratação de professores e monitores em territórios quilombolas. Essas normativas tiveram como ponto de partida a necessidade de participação das comunidades quilombolas nos processos decisórios que as impactam.

Durante os debates que originaram as normativas, as principais bases legais utilizadas foram: o decreto nº 4887/2003 que regulamenta os procedimentos 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; o art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe sobre o direito à propriedade das comunidades quilombolas; as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica; e a Convenção nº 169 da OIT, que dispõe sobre o direito à consulta.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa de mestrado foi realizada a partir da minha experiência como pesquisador do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado e membro do coletivo jurídico da CONAQ, como também da coleta de dados sobre a temática em periódicos científicos. Desenvolvi o trabalho no submédio São Francisco, município de Orocó/PE, mais especificamente nas comunidades quilombolas que constituem o território Quilombola Águas do Velho Chico.

Assim, essa pesquisa representa uma reflexão sobre o cenário multiverso de aplicabilidade do direito à consulta. Leva em consideração minhas impressões e intervenções nesse cenário e meu pertencimento a um território que vivencia as mais diversas perspectivas do direito à consulta. Pretendi estimular uma possível reflexão das comunidades acerca desse importante instrumento de resistência do nosso povo.

O cenário de narrativas possíveis sobre o direito à consulta é vasto e passível de inúmeros estudos. Centralizei minhas incursões sobre as possibilidades de aplicação do direito à consulta por meio de protocolos de consulta que envolvem a realização não somente de grandes empreendimentos, mas também de pesquisas científicas, atos administrativos e políticas públicas em comunidades quilombolas. Parti de um contexto macro até o território quilombola Águas do Velho Chico.

Para o tratamento dos dados da pesquisa documental utilizei a análise do conteúdo. Selecionei alguns casos de pesquisas científicas, atos administrativos e políticas públicas em comunidades quilombolas, que tratam especificamente do direito à consulta, bem como algumas formas de aplicação do direito à consulta par além da convenção 169 da OIT, a exemplo da Convenção sobre a Diversidade Biológica e do Protocolo de Nagoya, verificando como, quando e por quem eles podem ser acionados. Esse procedimento me oportunizou a construir uma linha de raciocínio para melhor compreender o processo multidiverso de aplicabilidade do direito a consulta em comunidades Quilombolas e, paralelo a isso, as formas de resistência da organização do território Águas do Velho Chico.

Dentre as poucas normativas garantidoras dos direitos dos quilombos no Brasil, a exemplo do Decreto nº4887/03 e do artigo 68 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias, a Convenção 169 da OIT, representou um grande avanço em matéria de direitos quilombolas. Em virtude de ser uma norma que protege uma infinidade de povos e comunidades tradicionais, vem sendo alvo de inúmeras ameaças.



Algumas ameaças aos direitos quilombolas, ao longo do tempo foram combatidas com êxito, a exemplo do julgamento da ADI 3239, que julgou constitucional o decreto nº 4887/03. Em que pese o direito a consulta, ainda estamos enfrentando o PDL 177 e a ADI 5905, incluída na pauta de julgamento do STF para o dia 07/06/2023.

Várias, também foram as formas de burlar a sua aplicabilidade, a citar os casos em que o Estado equipara a realização de audiências públicas à consulta prévia. Porém, como demonstrado anteriormente, uma coisa não se confunde com a outra. O direito à consulta pode ser instrumentalizado através dos protocolos de consulta que foram pensados e têm se constituído como grandes aliados dos povos tradicionais. Seu impacto é visível, pois resguarda não apenas o direito das comunidades, mas também garante que elas possam fortalecer sua organização interna.

O grande desafio que o direito à consulta enfrenta atualmente, primeiro, é a falta de reconhecimento formal por parte do Estado, fato este que leva as comunidades a recorrerem ao judiciário para legitimar suas normativas internas e a aplicação dos direitos conquistados.

O direito a consulta vem sendo evocado na sua grande maioria de forma reativa, ou seja, frente a iminência de construção de empreendimentos de diversas naturezas. Nessa pesquisa, demonstrou-se também o caráter preventivo do direito a consulta.

Importante destacar, que a DCCPLI, também deve ser utilizado, mesmo na ausência iminente de violações de direitos as comunidades quilombolas, pois, também funciona como instrumento preventivo de fortalecimento da organização interna do Território. Ao pensar o direito a consulta, as comunidades abrem um diálogo interno sobre suas riquezas materiais e culturais e como protegê-las e evitar violações futuras. E por mais que o estado custe a reconhecer esse direito, não se pode negar o caráter vinculante e legítimo dele. É sabido que se trata de um direito consuetudinário, não regulamentado pelo estado. O que mais tem-se evidenciado também é o estado passando a responsabilidade de consulta para terceiro, fato este totalmente e incongruente, pois a Convenção 169, garante que só o estado poderá realizar a consulta, sendo esta uma faculdade indelegável. Neste sentido, poderia se pensar numa regulamentação visando o direcionamento do órgão estatal dentro da realidade de cada povo para realizar conduzir o processo de consulta juntamente com as comunidades. Enquanto essa realidade não acontece, essa regulamentação, está acontecendo a partir do momento que as comunidades quilombolas elaboram seus protocolos de consulta interno. Neste documento os povos indicam quem e como deverá ser feita o processo de consulta. Uma regulamentação nacional só seria possível de acontecer se isso levasse em consideração, os padrões internacionalmente estipulados, as especificidades locais das inúmeras comunidades, bem

como a consulta a suas entidades representativas. Neste contexto abria-se uma possibilidade de regulamentação, mas ao contrário disso, parece que a realização de protocolos e o reconhecimento estatal da sua legitimidade está sendo o melhor caminho a ser seguido.

A cada dia que passa novas formas de violação de direitos vão surgindo, por isso que os protocolos devem ser dinâmicos, para dar conta das inúmeras novas realidades a serem vivenciadas. Os protocolos não devem ser estáticos, devem estar em constante discussão, fixando-se na base da autonomia dos povos no processo de construção, isso dará maior segurança jurídica. Nesses novos cenários, destaca-se o mercado de carbono, que não foi objeto do presente trabalho, mas que, aparece como um novo ator violador do direito a consulta. Desta feita, ao passar dos anos, a discussão sobre a aplicabilidade da consulta vai tomando novos contornos, fazendo novos embates, surgindo assim a necessidade de cada vez mais qualificar o debate, abrir novos diálogos sobre seu processo, sempre respeitando o direito a autonomia e autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais.

## REFERÊNCIAS

**ADI contra exigência de consulta a povos indígenas para execução de obras públicas terá rito abreviado.** Jus Brasil. 2017. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/559555502/adi-contra-exigencia-de-consulta-a-povos-indigenas-para-execucao-de-obras-publicas-tera-rito-abreviado>. Acessado em: 11/01/2023.

**Após ocupação quilombolas de Pernambuco avançam e pactuam com o Estado medidas para implementação da Educação Escolar Quilombola.** CRIOULO, Antônio e CRISÓSTOMO, Maryellen. CONAQ. 2021.BRASILIA /DF. 2021. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/apos-ocupacao-quilombolas-de-pernambuco-avancam-e-pactuam-com-o-estado-medidas-para-implementacao-da-educacao-escolar-quilombola/>. Acessado em: 15/04/2023.

Associação Brasileira de Antropologia. **NOTA TÉCNICA SOBRE A RESOLUÇÃO CONJUNTA SEDESE/SEMAD Nº 01, DE 04 DE ABRIL DE 2022.**BRASILIA/DF. 2022.

BRASIL. **DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003.** Disponível em: [www.planalto.gov.br > ccivil\\_03 > decreto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto). Acessado em: 15/01/19).

BRASIL. **Decreto nº 6.040/07. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e comunidades Tradicionais.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 2007.

BRASIL. Portaria FCP n.º 6 de 1º de março de 2004. Disponível em: <https://cpisp.org.br/portaria-fcp-n-o-6-de-1o-de-marco-de-2004/>. Acessado em: 04. jul.2022.

BRASIL. Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.palmars.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/ANEXO-04-Portaria-FCP-n%C2%B098-de-26-de-novembro-de-2007.pdf>. Acessado em Acessado em: 04. jul.2022.

BRASIL. **Protocolos 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.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 510, DE 7 DE ABRIL DE 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução.** Saúde Legis - Sistema de Legislativo da Saúde. BRASILIA, DF. 7 de abril de 2016.

CEPEDIS. **Observatório de Protocolos de Consulta**. 2021. Disponível em: <http://direitosocioambiental.org/observatorio-de-protocolos/>. Acessado em: 20 mai. 2022.

COLETIVO MARGARIDA ALVES et al. **NOTA TÉCNICA SOBRE A RESOLUÇÃO CONJUNTA SEDESE/SEMAD Nº 01, DE 04 DE ABRIL DE 2022 QUE REGULAMENTA A CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA**. 2022.

CONAQ. **Nota de Repúdio à Portaria 57/2022**. 2022. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/nota-de-repudio-a-portaria-57-2022-fcp/>. Acessado em: 12. jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **SENTENÇA DE 27 DE JUNHO DE 2012. o Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku**. CNJ. BRASÍLIA, DF. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/dd8acea6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acessado em: 18/01/2023.

EVARISTO, Conceição 2. Literatura brasileira - Escritoras - História e crítica 3. Literatura brasileira - Escritoras negras 4. Mulheres e literatura I. Duarte, Constância Lima, II. Nunes, Isabella Rosado. III. Lopes, Goya.

FIOCRUZ. **Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. MG – Quilombolas de Saco Barreiro sofrem com dificuldade de acesso ao seu território, superexploração do trabalho nas fazendas, ameaças, racismo, coação por parte dos fazendeiros e prejuízos na saúde por conta da aplicação de agrotóxicos e maturadores nas plantações. Disponível em : <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/mg-quilombolas-de-saco-barreiro-sofrem-com-dificuldade-de-acesso-ao-seu-territorio-superexploracao-do-trabalho-nas-fazendas-ameacas-racismo-coacao-por-parte-dos-fazendeiros-e-prejuizos-na-saude/>. Acessado em: 04. jul.2022.

FONSECA, Valter Machado da / FERREIRA, Carmen Lúcia. **Biopirataria no Brasil**. s.d. n.p. Disponível em: <https://www.portalsaofrancisco.com.br/meio-ambiente/biopirataria-no-brasil>. Acessado em 16/01/2023.

HOEKEMA, André J. **Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitário**. El Otro Derecho, Bogotá, p. 63-99, 2022.

MALINOWSKI, B. **Argonautas do Pacífico Ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia**. 2ª ed. São Paulo, 1978.

Ministério Público Federal (MPF)/ 6ªCCR. Nota técnica nº 1/2021. **O direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais atingidos pelo projeto de Estrada de Ferro 170 (EF-170), denominada Ferrogrão**. BRASÍLIA. 2021.

MORATTA, Vinicius. **Casos Importantes De Biopirataria No Brasil**. Recanto das letras. 2019. Florianópolis/SC. Disponível: <https://www.recantodasletras.com.br/redacoes/6666639>. Acessado em: 16/01/2023.

**MPF pede na Justiça titulação da Comunidade Quilombola Águas do Velho Chico**. Solidário portal de notícias s.d. Disponível em : <https://solidarionoticias.com/2022/06/14/mpf-pede-na-justica-titulacao-da-comunidade-quilombola-aguas-do-velho-chico/>. Acessado em: 15/04/2023.

MORAES, Oriel Rodrigues de. **Quilombo Ivaporunduva: o caminho da gestão territorial como perspectiva de reexistência e do bem viver**. Dissertação. , Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Paraná.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: uma análise a partir dos direitos Territoriais de povos e comunidades tradicionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

**Novo relatório da ONU mostra evidências de que os povos indígenas e comunidades tradicionais são os melhores guardiões das florestas da América Latina e do Caribe**. FAO. s.d. n.p. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb2953es/cb2953es.pdf>. Acessado em: 16/01/2023.

**Novo relatório da ONU: povos indígenas e comunidades tradicionais são os melhores guardiões das florestas da América Latina e do Caribe**. Nações Unidas Brasil. Brasília, DF. 25 março 2021.

**Nova lei garante a contratação de professores quilombolas em territórios de Pernambuco**.

FRAGA, Jaqueline. Folha de Pernambuco. 2022. Recife/PE. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/nova-lei-garante-a-contratacao-de-professores-quilombolas-em/226629/>. Acessado em: 15/04/2023.

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT**. Ginebra: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009.

**O que é Quilombo?** SOUZA. Barbara Oliveira. CONAQ. 2008, s.p. Disponível em: <http://conaq.org.br/coletivo/terra-e-territorio/>. Acessado em: 15/04/2023.

**Protocolo comunitário Biocultural das raizeiras do Cerrado: direito consuetudinário de praticar a medicina tradicional / organizado por Jaqueline Evangelista Dias e Lourdes Cardozo Laureano. - Turmalina: Articulação Pacari, 2014.**

**QUILOMBOLAS NO BRASIL**. Comissão Pró-índio. s.d. Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/quilombolas-brasil/>. Acessado em 19/01/2023.

**Quando o Estado não protege o seu povo** / Shiraishi Neto, Joaquim [et al.]. – Curitiba: Letra da Lei, 2021. 84 p.

**Resistência das comunidades ribeirinhas à construção das hidroelétricas de Riacho Seco e Pedra Branca.** Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido (EnconASA). 2010. Juazeiro/BA. Disponível em: <https://7enconasa.wordpress.com/2010/03/17/resistencia-das-comunidades-ribeirinhas-a-construcao-das-hidroeletricas-de-riacho-seco-e-pedra-branca/>.

Acessado em: 15/04/2023.

RIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. El derecho a libre determinación del desarrollo: participación, consulta y consentimiento. In: WILHELMI, Marco Aparicio (Org.). **Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio: Conflictos y desafíos en América Latina.** Barcelona: Icaria Editorial, p. 103-146, 2011.

SARDENBERG T, Müller SS, Pereira HR, Oliveira RA, Hossne WS. **Análise dos aspectos éticos da pesquisa em seres humanos contidos nas instruções aos autores de 139 revistas científicas brasileiras.** Rev Assoc Med Bras 1999 (no prelo).

SANTIAGO, John Cleber Sarmento. **Comunidades quilombolas de Jambuaçu, Moju-PA, contra as agroestratégias do capital: juventude e territórios de R-existências.** Dissertação. em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SANTOS, Rafaela Eduarda Miranda. **Diálogos entre direito e agroecologia: a importância dos Saberes tradicionais quilombolas para a preservação da Agrobiodiversidade.** Curitiba: UFPR, 2019.

SCHUCH, Patrice. A vida social ativa da ética na Antropologia (e algumas notas do ‘campo’ para o debate). In SARTI, Cynthia; DUARTE, Luiz Fernando Dias (Orgs.). **Antropologia e Ética: desafios para a regulamentação.** Brasília: ABA. p. 30-85, 2013.

**Sem consulta aos quilombolas, licenciamento de linhão segue no Pará.** Comissão Pró-Índio de São Paulo. 15 de junho de 2020. Disponível em: <https://cpisp.org.br/sem-consulta-aos-quilombolas-licenciamento-de-linhao-segue-no-para/>. Acessado em 09/01/2023.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir.** Tese. Doutorado em Socioambiental e Sustentabilidade, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI). In: GLASS, Verena (Org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** São Paulo: Fundação Rosa de Luxemburgo, p. 47-107, 2019.

SHIRAISHI NETO, Joaquim e Et al; **Quando o Estado não protege o seu.** Curitiba: Letra da Lei, 2021.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **O direito das minorias**. Entre o direito e os direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Manaus: UEA Edições, 2013.

**Situação dos direitos humanos no Brasil:** Relatório do País Brasil. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021 / Comissão Interamericana de Direitos Humanos OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9. 12 fevereiro 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acessado em 12/01/2023.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). **Ameaça a povos tradicionais ataca sociobiodiversidade, dizem especialistas**. Jornal da Ciência. 18/11/2021. Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/ameaca-a-povos-tradicionais-ataca-sociobiodiversidade-dizem-especialistas/>. Acessado em: 04. jun.2022.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A força vinculante do protocolo de consulta. In: GLASS, Verena (Org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa de Luxemburgo, p. 19-45, 2019.

SUSSMAN MD. Ethical standards in the treatment of human subjects involved in clinical research . J Pediatr Orthop, v. 18, p. 701- 702, 1998.

**Violações ao direito de consulta prévia de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais são denunciados na CIDH.** CIMI. 09/10/2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/10/violacoes-direito-consulta-previa-povos-indigenas-quilombolas-comunidades-tradicionais-cidh/>. Acessado em 06/01/2023.

**10 exemplos de má conduta científica.** ENAGO ACADEMY. 27 de Fev. 2020 Disponível em: <https://www.enago.com.br/academy/10-exemplos-de-ma-conduta-cientifica/>. Acessado em: 10/01/2023.

# APÊNDICES

## Apêndice 1: Qualificação da dissertação



Fonte: Acervo pessoal (2022).



## Apêndice 2: Lista de aprovação no mestrado



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE JUNTO A POVOS E TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE JUNTO A POVOS E TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

COMUNICADO N° 28/2019

O Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais (PPG-PCTs) torna público **resultado preliminar** do processo de seleção para preenchimento de vagas do Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais (MESPT), para o primeiro período de 2020, destinadas exclusivamente a estudantes **autodeclarada(o)s quilombolas**. Os pesos atribuídos a cada uma das etapas, de acordo edital de seleção, são os seguintes: (a) Primeira etapa: Memorial Autobiográfico e Currículo, peso 3 (três); (b) Segunda etapa: Pré-Projeto, peso 3 (três); (c) Terceira etapa: Prova Oral, peso 4 (quatro). O resultado final da seleção será divulgado no dia 20 de dezembro de 2019.

EM ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO, NA MODALIDADE QUILOMBOLAS

CLASSIFICAÇÃO	NOME DA(O) CANDIDATA(O)	ETAPAS			RESULTADO FINAL
		1ª	2ª	3ª	
1ª	Jeferson da Silva Pereira	90,33	79,33	98,33	90,23
2ª	Isabela Patricia Camargo Soares da Cruz	70,00	75,33	95,00	81,60
3ª	Nilca Fernandes dos Santos	70,33	73,67	94,33	80,93
4ª	Maria Helena Serafim Rodrigues	71,67	70,33	92,67	79,67

Fonte: MESP/UNB (2019)

### Apêndice 3: Assinatura do diploma de bacharelado em direito pela UFPR



Fonte: Acervo pessoal(2019)

### Apêndice 4: Lista de aprovados no XXX exame da Ordem dos Advogados do Brasil

Franciele Do Prado Simback Grauso / 960082502, Franciele Paula Stokmal Geiasko / 960030514, Francielle  
ete Da Silva / 960121259, Francisco Rogerio De Carlos Corrêa / 960135327, Gabriel Dos Santos Da Costa /  
067, Gabriel Rodrigues Salles De Oliveira / 960088377, Gabriel Salomão Garret / 961009913, Gabriel Sch  
ilva / 961012805, Gabriela Batista Regis / 961003237, Gabriela Carolina Miranda De Oliveira / 960003480  
iela Robassa Veiga / 960076117, Gabriela Schwarz Surkamp / 960198425, Gabriella De Paula E Silva / 9600  
774, Gabrielle Santos Pires / 961016334, Ganderralles Nascimento De Jesus / 960034979, Geisa Portela Lin  
ni / 960165683, Gláucia Miranda Pires Dos Reis / 960012848, Gledson Cesar Minatorwicz / 960007536, Graziel  
Guilherme Tod Bark / 960069951, Guilherme Yamasaki / 960045315, Guni Ganga Frizzas / 960037772, Gustavo  
do Da Luz / 960059953, Gustavo Ponte Ziolkoski / 961009786, Helaize Maia Moreira / 960177357, Helena Ki  
Alves Mendes / 960064104, Heloísa Carvalho Budag / 960144568, Hemerson José Maurílio Da Cruz / 960  
014705, Henrique Miguel Segedi Da Silva / 961009685, Iago Luiz Ramos / 961000425, Iana Da Silva Dant  
0054259, Igor Schutesky / 960046265, Ingrid Fernanda Vieira Schmitt Gusi / 960182854, Iraclea Brambilla / 96  
0105045, Isabel Martins Vitorassi / 960117444, Isabela Pigatto / 960009782, Isabella Ferraz Destro / 96018  
009275, Isabelle Bührer / 961007310, Isadora Almeida Calazans De Toledo Ribas / 961000370, Jamilli Carolina Me  
91, Janaina Lech / 960101431, Janaina Lira Foggiatto / 960176197, Janine Marchiori Calado Vidal / 960098058, Ja  
Jean Luiz Dos Santos Pschera / 961012789, Jefferson Da Silva Pereira / 961007375, Jessica Andressa Gomes Tavar  
s / 960020676, Jessica Chieli Dos Santos / 960077898, Jessica Menarim / 960183656, Jessica Wu Lin / 960096931, J  
1009663, João Constanski Neto / 960011630, João Paulo Ferreira Diniz / 960046128, João Paulo Frankiu / 960203  
Cruz / 960003602, João Vitor De Oliveira Calixto / 960004714, Jocelaine Da Silva / 960184457, Joice Miranda Da S  
va / 960178927, Jorge Henrique Cerqueira Ehlke / 960198441, Jorge Patrick De Castro Da Silva / 961004516, José Vit  
L, Josias Tadeu Domanski Negoseki / 961008430, Juan Felipe Franco / 960029237, Jucelia Gielenski / 960176935,  
Julia Cavallier Da Silva / 960055652, Júlia Colle Marinozzi / 960008166, Julia Suski / 960056681, Juliana Chapava  
eira / 960012779, Juliana Marjorie Schroeder Simula / 960037545, Juliana Taborda Ribas Riekes / 960074339, Juliane  
holdi Rapp / 960012967, Juliano Markone Carvalho / 960065330, Juliano Ponszek / 961014578, Jullye Borges De Jes  
/ 960041384, Karen Vanessa Dos Santos / 960024381, Karine Bianca Teixeira Matos / 960138141, Kathlyn Adrie  
s, Katna Maria Baran / 960047587, Kauê Monteiro Pipolos De Oliveira / 961015979, Keffera Moreira Da Silva / 9601343  
e Inacio / 960016635, Kethilyn De Melo De Oliveira / 961001475, Ketlin Oliveira De Carvalho / 960001346, Kethyn  
Khalil Pacheco Ali Hachem / 960018179, Kethyn  
Karyu Gleidse Souza Amorim / 960101199, Key  
Da Silva / 960184426, Lara Spercoski / 961008133, Lar  
ne Witt / 960037243, Lar

Fonte: FGV (2019).

## ANEXOS

### Anexo 1: Decisão judicial Direito a consulta

AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSULTA PRÉVIA À COMUNIDADE QUILOMBOLA. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA PELO PRESIDENTE DO STJ. EFEITOS. JULGAMENTO DE MÉRITO. NECESSIDADE/POSSIBILIDADE. 1. Segundo § 9º do art. 4º da Lei 8437/92, "a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal", não sendo atingida por sentença ou liminar superveniente. Assim, foi conferida ultratividade à decisão que dá provimento ao pedido de suspensão de segurança. Nesse sentido, a súmula 626 do STF aplica a ultratividade também em sede de mandado de segurança, quando a suspensão for deferida originariamente por Tribunal Superior. 2. Todavia, o pedido de suspensão de segurança e o agravo de instrumento são autônomos entre si, de modo que têm pressupostos diferentes e a decisão proferida em qualquer deles não vincula ou influencia a outra. De fato, o agravo de instrumento, previsto no art. 1015 do CPC/15, é recurso destinado à reforma ou anulação da decisão, em razão de error in iudicando ou error in procedendo, e deve observar o prazo legal de 15 dias úteis para sua interposição, conforme § 5º do art. 1003 c/c art. 219 do CPC/15. Por outro lado, o pedido de suspensão de segurança destina-se apenas a suspender os efeitos da decisão que cause grave lesão à saúde, economia, segurança ou ordem pública, além de não se submeter a prazo específico, podendo ser interposta a qualquer momento até o trânsito em julgado. Logo, depreende-se que não há violação ao princípio da singularidade, sendo plenamente possível a interposição concomitante de ambos, além de expressamente previsto no § 6º do art. 4º da Lei 8437/92 a ausência de qualquer vinculação. 3. Com a suspensão de segurança, o efeito suspensivo do agravo de instrumento fica prejudicado ou superado. Apesar disso, o agravo de instrumento deve seguir para julgamento, porque a reforma ou anulação da decisão somente serão obtidas através deste. Necessário e devida a análise do mérito do recurso. 4. Urge a sindicância (também) dos impactos sociais e culturais que o empreendimento (Parcerias Ambientais Público-Privadas - BR - M1120 - concessão de Uso dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral) irá trazer à comunidade quilombola. E tal análise deve ser prévia. Esse é o ponto crucial da tutela de urgência requerida (pelo MPF) no presente agravo de instrumento. 2. De fato, o procedimento da consulta livre, prévia e informada deve ser adotado antes de qualquer conduta administrativa e também não se confunde com a audiência pública relativa ao procedimento de licenciamento ambiental, exigível nos casos em que previsto significativo impacto ambiental (prevista no art. 3º da Resolução CONAMA n. 237/1997). **A consulta às comunidades tradicionais tem como finalidade assegurar a participação plena e efetiva destes grupos minoritários na tomada de decisões que possam afetar sua cultura e seu**

modo de viver. Devem ser realizadas antes de qualquer decisão administrativa, a fim de efetivamente possibilitar que os grupos tradicionais e minoritários exerçam influência na deliberação a ser tomada pelos órgãos oficiais. Diferente da audiência pública do procedimento de licenciamento ambiental, cuja finalidade é informar à sociedade em geral e fomentar a sua participação quanto aos impactos ambientais (art. 225 da Constituição). O direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) recebeu proteção jurídica nacional com a ratificação da Convenção nº. 169/OIT, no dia 20 de junho de 2002, que entrou em vigor em 25 de julho de 2003. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em vigor no Brasil desde 25 de setembro de 1992 e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), assinada em 2007, também oferecem proteções internacionais, localizando o direito à CCPLI no rol dos direitos humanos fundamentais para povos indígenas e tribais. Pelo fato de disporem sobre direitos humanos, as citadas Convenções foram incorporadas à legislação brasileira na qualidade de normas supralegais, possuindo aplicabilidade imediata, como tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal (STF). 3. No plano jurisprudencial, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), mediante interpretação evolutiva do artigo 21 da CADH, definiu o direito à CCPLI como "**princípio geral do Direito Internacional**" [Corte IDH. Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia Serie C Nº 245 del 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones). Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)]. A jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos reforçou a necessidade de os Estados realizarem **processos de consulta especiais e diferenciados, com respeito à organização social de cada povo ou comunidade tradicional. No mesmo sentido, os tribunais brasileiros, em diversas oportunidades, reconheceram o direito à CCPLI em casos envolvendo povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais.** O artigo 6º da Convenção 169/OIT prevê que devem ser consultadas todas as medidas administrativas e legislativas que afetem diretamente povos indígenas e tribais. Trata-se de oportunidade para o diálogo intercultural influenciar a decisão de governo. Assim, não caberiam hipóteses de exclusão do direito à consulta sobre medidas que afetam os povos interessados, suas terras e seus direitos; nem de restrição por interesse público ou diminuição do escopo da consulta para mera negociação de mitigações e compensações. Ao julgar os casos Saramaka vs. Suriname (2007) e Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), a Corte Interamericana de Direitos Humanos fez uso da técnica de interpretação evolutiva para ampliar o alcance do artigo 21 da CADH (direito de propriedade) ao direito de propriedade comunal de povos indígenas e tribais, e a sua exclusividade no uso e gozo de seu território e de seus recursos naturais. A regra, portanto, é a exclusividade. Nesse sentido, o Sistema Interamericano entende que, excepcionalmente, qualquer

limitação ou restrição ao direito à propriedade comunal e ao usufruto exclusivo deve atender simultaneamente a cinco requisitos: a) estar prevista em lei; b) ser necessária; c) ter um fim legítimo; d) ser proporcional à lesão causada ao direito restringido; e) não ameaçar a subsistência física ou cultural do povo. **A fim de assegurar que a medida prevista não ameace a subsistência do grupo afetado, o Estado deve cumprir três garantias adicionais: realização de consulta prévia, livre e informada; repartição de benefícios, e estudo de impactos conduzidos por entidades independentes e tecnicamente capazes. Assim, violam a Convenção 169/OIT e o artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos as interpretações que restrinjam o alcance da consulta ou estabeleçam exceção às hipóteses de incidência.** A "urgência" ou o "interesse público" que supostamente subjazem a uma a medida não autorizam o governo a deixar de consultá-la, mesmo porque estas exceções não estão previstas nas normas internacionais. 4. No que diz respeito à CCPLI, no caso Raposa Serra do Sol, o STF entendeu que não se trata de um direito absoluto, podendo ser excepcionado quando estiverem em jogo outros bens constitucionais relevantes, como a defesa nacional. Significa que a corte constitucional brasileira compreendeu que operações militares não gerariam a obrigação de consulta aos povos afetados da região. Porém, ainda de acordo com o STF, o mesmo entendimento não poderia ser estendido a outros projetos como, por exemplo a construção de uma estrada, mesmo que estrategicamente importante. A decisão da Suprema Corte brasileira dispôs que os resultados da consulta "devem ser honesta e seriamente considerados", afirmando ainda que tal recomendação não significava que a decisão final do Poder Público dependeria de aquiescência dos indígenas. 5. Provimento ao agravo de instrumento, para se determinar a suspensão do contrato de concessão de Parcerias Ambientais Público-Privadas - BR - M1120, adjudicado à empresa CONSTRUCAP, que visa à concessão de exploração dos Parques Nacionais Aparados da Serra e Serra Geral, até que sejam concluídos os processos de consulta e consentimento prévio, livre e informado, o estudo antropológico e a regularização fundiária da área quilombola que está sobreposta aos Parques Nacionais Aparados da Serra e Serra Geral. (TRF-4 - AG: 50037798820214040000 5003779-88.2021.4.04.0000, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 27/04/2021, TERCEIRA TURMA).

## **Anexo 2: Aplicação da Convenção nº 169**

*AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSULTA PRÉVIA À COMUNIDADE QUILOMBOLA. TUTELA RECURSAL DE URGÊNCIA PARA SUSPENDER A REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA. suspensão da audiência agendada para 17/01/2023 até que seja realizado o procedimento de que trata a Convenção OIT nº 169 e sejam disponibilizados os estudos de todos os órgãos e entidades envolvidas. Trata-se de agravo de instrumento interposto pela Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais – N'golo – em face de decisão que indeferiu o pedido de tutela provisória de urgência. O Juízo a quo, ao analisar o pedido liminar de suspensão da audiência, negou o pedido da parte autora sob o fundamento de que a audiência pública “é incapaz de legitimar ou direcionar o processo decisório de qualquer empreendimento ou atividade submetida ao crivo do órgão ambiental licenciador”. O julgador também ressaltou que a oitiva dos órgãos técnicos e da comunidade quilombola deve ser realizada antes da decisão do licenciamento ambiental, apesar de não ter deixado claro se tratar de parte do dispositivo decidido ou motivação do indeferimento. A falta de menção do povo não apenas traria a violação da legislação que determina que as populações quilombolas devem ser ouvidas antes da concessão de licenças ambientais que os afetem, como também traz, de forma reflexa, a ausência da produção de estudos técnicos pelo Iphan, Incra e a Fundação Cultural Palmares, que são indispensáveis ao caso.*

**Para justificar a aplicação da Convenção nº 169, não obstante o judiciário já ter reconhecido a sua possibilidade há mais de quinze anos (Mandado de Segurança nº 2006.37.00.005222-7, Seção Judiciária do Maranhão), tem-se que o próprio Poder Executivo Federal relaciona as comunidades quilombolas nos relatórios enviados à OIT desde 2008. E, ainda, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2007 (caso Povo Saramaka Vs. Surinam), aplicou a Convenção em favor do povo Saramaka, por compreender que as comunidades tribais decorrem de autodeclaração e da particularidade da comunidade em relação à sociedade nacional do país. De forma semelhante, se dá a configuração das comunidades quilombolas no direito pátrio, que elevou a sua proteção na Constituição Federal, em especial no art. 216.**

Não obstante esse conjunto normativo que busca não invisibilizar as comunidades quilombolas, os precedentes do Tribunal Regional Federal da Primeira Região confirmam que

a ausência de consulta prévia, livre e informada aos povos remanescentes, como debatido neste recurso, gera a nulidade de procedimento administrativo que possa trazer impacto na vida das referidas pessoas. (vide: TRF1, AC 0019772-56.2006.4.01.3400, Desembargador Federal Souza Prudente, 5T, e-DJF1 29/01/2019; AG 00315072320144010000 0031507-23.2014.4.01.0000, Desembargador Federal Ney Bello, TRF1 – Terceira Turma, e-DJF1 DATA:12/06/2015; TRF 1, 5ª Turma. Agravo de instrumento nº 0027843- 13.2016.4.01.0000, julgado em 03/05/2017).

Em caso que envolve a aplicação do mesmo dispositivo normativo aqui enfrentado, o Superior Tribunal de Justiça trouxe como fundamento dos votos do acórdão que “**não poderá o Poder Público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na convenção internacional, em especial as consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento.**” (STJ. AgRg na SLS nº 1.745/PA. Relatoria Ministro Feliz Fischer. 19/06/2013). Exposto este conjunto normativo, tendo havido manifestação de interesse da comunidade em ser ouvida, indícios de que o procedimento de licenciamento tem por objeto atividade a causar impactos na comunidade Queimadas e que este procedimento deve ser realizado antes da formalização da licença imperioso concluir que a consulta ao povo quilombola deve ser realizada antes da audiência pública, inclusive, no intuito de levar tais procedimentos de negociação e relação das consequências ao conhecimento da população local. Considerando todos os riscos envolvidos, que é possível a reversão dos efeitos

da decisão após a oitiva das agravadas e, se for o caso, a comprovação do cumprimento de requisitos mencionados, entendo por cogente o deferimento da medida provisória pleiteada. Motivo pelo qual DEFIRO a tutela recursal de urgência para determinar **a suspensão da audiência agendada para 17/01/2023 até que seja realizado o procedimento de que trata a Convenção OIT nº 169 e sejam disponibilizados os estudos de todos os órgãos e entidades envolvidas.** (TRF 6º. agravo de instrumento. 1000149-67.2023.4.06.0000. 3ª Turma. Rel. Des. ÁLVARO RICARDO DE SOUZA CRUZ. 16.01.2023). (grifo nosso).