IV SEMANA DE ESTUDOS AMAZÔNICOS

DIREITOS HUMANOS E A CONVENÇÃO 169 DA OIT

D598
Direitos humanos e a Convenção 169 da OIT [Recurso eletrônico on-line] organização IV Semana de Estudos Amazônicos – Belo Horizonte;

Coordenadores: Luiz Gustavo Gonçalves Riberio, Émilien Vilas Boas Reis e Sébastien Kiwonghi Bizawu – Belo Horizonte, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-886-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: SEMEA

1. Direitos Humanos. 2. Convenção 169 OIT. 3. Indígenas. 4. Povos tradicionais. 5. Amazônia. I. IV Semana de Estudos Amazônicos (1:2019 : Belo Horizonte, BH).

CDU: 34

Dom Helder
ESCOLA DE DIREITO

OLMA
Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida

JESUÍTAS BRASIL

IV SEMANA DE ESTUDOS AMAZÔNICOS

DIREITOS HUMANOS E A CONVENÇÃO 169 DA OIT

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos os trabalhos científicos incluídos nesta publicação. Eles foram apresentados durante a programação da IV Semana de Estudos Amazônicos – SEMEA, nos dias 29, 30 e 31 de outubro e 1º de novembro de 2019, em Belo Horizonte/MG.

A SEMEA nasce em 2016, por iniciativa da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e ganha abrangência nacional com o concomitante nascimento do Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida (Olma) e o apoio da Rede Eclesial Pan-Amazônica (Repam – Brasil). A primeira edição do evento ocorreu em outubro de 2016 com intenso sucesso, garantindo a participação efetiva de povos indígenas e ribeirinhos do Alto Solimões, religiosos e leigos que vivem e trabalham na Amazônia, representantes da cooperação internacional, pesquisadores do Amazonas e de Pernambuco, representantes da sociedade civil de Recife e de organismos públicos estaduais, como a Defensoria Pública, Secretaria de Meio Ambiente de Pernambuco etc. A segunda edição do evento, em 2017, ocorreu na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), sob a organização local do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (Nima), ampliando o número de representantes das culturas amazônicas, organismos de apoio e acadêmicos vinculados à temática, garantindo ainda maior visibilidade e importância ao evento. Em 2018, a 3ª SEMEA foi realizada na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), no Rio Grande do Sul, entre os dias 16 e 19 de outubro. Mais uma vez, o número de representantes das populações tradicionais cresceu, possibilitando aprofundar o debate com acadêmicos de diferentes regiões do país a respeito dos principais desafios por que passa a Amazônia e seus povos no atual contexto nacional.

A 4ª SEMEA, em 2019, foi uma realização conjunta da Dom Helder Escola de Direito, Faculdade dos Jesuítas (Faje) e do Centro Loyola, com atividades também no Colégio Loyola. A programação contou com a participação de representantes de povos tradicionais da Amazônia, gestores públicos e pesquisadores, que buscaram promover o intercâmbio de saberes e dar visibilidade aos desafios amazônicos em todo o contexto nacional.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores, oriundos de diferentes Estados da Federação, puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central de cada grupo.

Foram debatidos os desafios enfrentados pelos povos amazônicos para a preservação da região e discutidas propostas e saídas para a resolução dos problemas apresentados.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversas Instituições de Ensino Superior acerca da temática "Direitos Humanos e a Convenção 169 da OIT". Os trabalhos foram rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares no sistema eletrônico desenvolvido pelo CONPEDI. Desta forma, estão inseridos no universo das pesquisas do evento ora publicadas, que guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Constituição e pós-colonialismo: tensões cosmopolíticas na américa latina foi o tema desenvolvido por Enrique Polto Taborda. O artigo parte da assembleia constituinte (2006-2009) que originou a Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia – e das "rupturas epistêmicas" trazidas pelos elementos indígenas que ela introduziu no ordenamento jurídico –, para propor uma reflexão sobre as tensões e limites do chamado projeto plurinacional. A dupla conclusão do trabalho é que se, por um lado, os movimentos indígenas e sua participação na Constituinte criaram um novo marco para o debate político – e tensionam a própria noção moderna de "política" –, por outro, uma continuidade colonial conforma as principais barreiras para a descolonização epistêmica (e política) em jogo.

Já Jhony Fernandes Giffoni, no artigo intitulado Breves considerações sobre o procedimento de construção do protocolo de consulta prévia, livre e informada do quilombo do abacatal, busca analisar e descrever como a Comunidade Quilombola do Abacatal realizou seu protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada. No processo de construção do protocolo de consulta, foram realizadas diversas oficinas, nas quais identificaremos no presente artigo os procedimentos adotados e os objetivos de cada oficina. O direito Estatal se constitui na principal fonte de produção de normas de caráter coercitivo, desta forma, pretendemos por meio da teoria do pluralismo jurídico oferecer um recorte teórico capaz de fundamentar o protocolo de consulta da comunidade do Abacatal.

Crise migratória e os migrantes trabalhadores: políticas de migração positiva e negativa, foi tema desenvolvido por Joana Rita Gomes Gonçalves e Gésun Fernando Prestes. O artigo aborda o tema das migrações e seus reflexos no contexto internacional, discutindo o rumo do aumento do fluxo migratório por questões econômicas e sociais, por meio de uma abordagem sobre os desafios e perspectivas dos trabalhadores migrantes perante expectativas de direitos e integração nos Estados acolhedores.

Alessandra Castro Dinis Portela e Carolina Salgado Magalhães, no artigo mudanças climáticas e os impactos na flora amazônica, apresentam a importância da conservação da flora amazônica para a redução das mudanças climáticas. O Brasil é detentor da maior parte desta densa floresta tropical e relevância na preservação da mais rica diversidade biológica do mundo. Explana-se sobre os impactos do desmatamento Amazônia e a consequente perda da biodiversidade gerada neste processo. A Amazônia tem despertado o interesse de exploração econômica pelos países desenvolvidos, enxergando grandes oportunidades de negócios em sua biodiversidade. Deve-se aplicar políticas para o manejo sustentável das florestas e programas eficientes no combate ao desmatamento.

Elias José de Alcântara, no artigo o constitucionalismo como instrumento de tutela ao meio ambiente, afirma que os danos ambientais causados pelas queimadas e desmatamentos na Floresta Amazônica se caracterizam como fatores de preocupação para o Brasil, cujos efeitos não se limitam aos limites territoriais do país, em razão de suas externalidades negativas de natureza transfronteiriças. Nesse sentido, considerando o meio ambiente como um direito humano, entende-se que a solução para tais problemas, deve ser construída de forma colaborativa entre os Estados, buscando soluções adequadas para o enfrentamento dos problemas de degradação do meio ambiente, assegurando a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano para as presentes e futuras gerações.

O último artigo desta obra, intitulado estado de exceção ambiental: uma análise das modificações climáticas sob o prisma da (in)justiça ambiental foi desenvolvido por Lorrayne Barbosa de Miranda e Maraluce Maria Custódio. O artigo estabelece uma relação entre estado de exceção, modificações climáticas e justiça ambiental, tendo como marco teórico Giorgio Aganbem, ao discorrer sobre o estado de exceção, e a figura do homo sacer, aliadas à ideia de reconhecimento de Axel Honneth.

Agradecemos a(à) todos(as) os(as) pesquisadores(as) pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCEDIMENTO DE CONSTRUÇÃO DO PROTOCOLO DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA DO QUILOMBO DO ABACATAL

BREVE CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA ANTERIOR, LIBRE E INFORMADO DE ABACATAL QUILOMBO

Johny Fernandes Giffoni [1]

Resumo

Buscamos analisar e descrever como a Comunidade Quilombola do Abacatal realizou seu protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada. No processo de construção do protocolo de consulta, foram realizadas diversas oficinas, nas quais identificaremos no presente artigo os procedimentos adotados e os objetivos de cada oficina. O direito Estatal se constitui na principal fonte de produção de normas de caráter coercitivo, desta forma, pretendemos por meio da teoria do pluralismo jurídico oferecer um recorte teórico capaz de fundamentar o protocolo de consulta da comunidade do Abacatal.

Palavras-chave: Protocolo de consulta, Consulta prévia, Quilombo

Abstract/Resumen/Résumé

Buscamos analizar y describir cómo la Comunidad Quacombola de Abacatal llevó a cabo su protocolo de consulta previa libre e informada. En el proceso de construcción del protocolo de consulta, se realizaron varios talleres, en los cuales identificaremos en este artículo los procedimientos adoptados y los objetivos de cada taller. La ley estatal es la principal fuente de producción de normas coercitivas, por lo tanto, a través de la teoría del pluralismo legal, tenemos la intención de proporcionar un marco teórico capaz de apoyar el protocolo de consulta de la comunidad abacatal.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Protocolo de consulta, Consulta previa, Quilombo

---

[1] Defensor Público do Estado do Pará (2011). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará (Início 2018).

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar e descrever o processo de construção do Protocolo de Consulta da comunidade Quilombola do Abacatal, que está localizado no Município de Ananindeua, que faz parte da Região Metropolitana de Belém, como instrumento de defesa territorial e expressão da garantia ao direito à autodeterminação e participação social e política.

A partir dos conflitos e ameaças nas quais a Comunidades Quilombola do Abacatal está submetida, pretendemos tomando como base as técnicas do Estudo de caso, como a referida comunidade desenvolveu seu protocolo de consulta prévia, livre e informada como estratégia de defesa.

Buscaremos explorar as metodologias utilizadas para a construção do protocolo, quais as forças sociais e políticas utilizadas, como os conceitos de "etnicidade" e luta social, passaram a orientar as forças sociais do quilombo. Por outro lado, deveremos refletir a respeito dos marcos teóricos e legais referentes ao direito à Consulta Prévia, que subsidiaram a construção do referido protocolo.

Nosso objetivo é compreender o processo de construção do protocolo de consulta do Quilombo do Abacatal como estratégia de defesa do território quilombola, tomando como referência os escritos dos professores Boaventura de Sousa Santos e Antônio Carlos Wolkmer, que nos apresentam como o direito pode ser emancipatório e possibilitar que as comunidades Quilombolas apresentem seu modo cultural, social, econômico e político, mesmo que o direito Estatal não reconheça algumas formas de organização social.

Inicialmente faremos um breve histórico a respeito da Comunidade Quilombola do Abacatal, dando ênfase para seu processo de reconhecimento enquanto comunidade quilombola, os conflitos socioambientais vivenciados, sua localização, identificando ainda as principais ameaças ao território.

Em seguida estaremos trabalhando os fundamentos legais para a construção do protocolo de consulta, bem como apresentaremos como marco teórico jurídico a teoria do Pluralismo Jurídico, que irá fundamentar em nossa perspectiva os protocolos, conferindo a eles força jurídica, portanto, um caráter de coercibilidade. Por fim, descreveremos as fases e

os procedimentos adotados na construção do protocolo de consulta prévia, livre e informada da Comunidade Quilombola do Abacatal.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O QUILOMBO DO ABACATAL

O território do Abacatal, está localizado a 16km de Belém do Pará, e a 7km da sede do município de Ananindeua, às margens do Igarapé Uriboquinha, confrontando com a Alça Viária e com a Unidade de Conservação Refúgio da Vida Silvestre – gerenciada pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio), integrando ainda outra Unidade de Conservação que é a Área de Proteção Ambiental da Região Metropolitana de Belém, fazendo parte da Região Metropolitana de Belém instituída pela Lei Complementar nº.: 14 de junho de 1973.

Podemos classificar o Quilombo do Abacatal como sendo um "Quilombo de Herança", que em decorrência do avanço da cidade, passou a se localizar no Município de Ananindeua Região Metropolitana de Belém[1]. Na mitologia de criação do Quilombo, as terras da comunidade foram transmitidas por herança pelo "Conde Coma Melo", por volta dos anos de 1710.

Conta a história que o Conde teria tido um relacionamento com uma escrava, e dessa união tiveram três filhas, antes de falecer o Conde teria transmitido as terras do Abacatal para suas três filhas (MARIN e CASTRO, 2004, 37-40). Entretanto, quanto às terras de herança transmitidas para negros escravos, podemos trazer à baila importante reflexão de Treccani:

> Apesar dos "testamentos" serem considerados pelas várias legislações nacionais do mundo inteiro, inclusive do Brasil, como um dos principais meios para transferir o domínio de bens, quando o objeto dos mesmos foi a doação de terras para os negros, esses, nos dois casos, não foram respeitados pelos parentes dos mortos ou terceiros interessados em se apropriar dos territórios quilombolas. Relatos nesse sentido existem em vários estados do Brasil: Maranhão, Pará, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (TRECCANI, 2006, p.94).

Segundo dados do relatório "Territórios Quilombolas", do Instituto Estadual de Terras do Pará, a comunidade quilombola de Abacatal teria 75 famílias, ocupando uma área de 265,3472 ha, tendo sua segunda titulação ocorrida em 02 de dezembro de 2008

[1] Os Municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém são: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara.

(MARQUES e MALCHER, 2009, p.41). A primeira titulação ocorreu no ano de 1999, com 312 ha, contudo, a área original do território quilombola seria de 2.100 ha. Trata-se de um título coletivo, concedido em nome da Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá.

Um século após a abolição formal da escravidão, somente com a Constituição de 1988 os quilombos saíram da "invisibilização" jurídica ou cultural, passando a ter um direito a uma existência legal. Por outro lado, devemos indagar se esse processo de saída da "invisibilização" jurídica e cultural realmente ocorre de maneira efetiva, ou seja, se esses direitos são garantidos na realidade (TRECCANI, 2006, p.01).

> Adotamos o termo "invisibilização" em lugar de "invisibilidade", posto que o primeiro deixa claro tratar-se de um movimento que não é natural, mas, sim, criado por um terceiro, por um "observador externo", que opta por não ver, enquanto o termo invisibilidade passa a mensagem de que esta é uma condição perene dos atores. Afirmamos, portanto, que tais atores não são invisíveis; ao revés, são invisibilizados" (MOREIRA, 2017, p.16).

O conceito de Quilombo utilizado no presente trabalho, leva em conta as diversas dimensões de organização de grupos étnicos ao longo do processo histórico de escravidão, ocorrido no Brasil.

> O termo "quilombo" deixa de ser considerado unicamente como uma categoria histórica ou uma definição jurídico-formal, para se transformar, nas mãos de centenas de comunidades rurais e urbanas, em instrumento de luta pelo reconhecimento de direitos territoriais (TRECCANI, 2006, p.13).

Quanto ao temo quilombo, ele vem assumido novos significados, na literatura, nos grupos e organizações, a partir das lutas sociais que os grupos travam, para obtenção de uma segurança jurídica para os seus territórios. Neste sentido, o conceito não se baseia somente em seu aspecto histórico, agregando também situações presentes dos vários segmentos negros em vários contextos no Brasil (O'DWIER, 2016, p.46).

A Constituição de 1988, instituiu o conceito de "remanescente de quilombo", o qual vem sendo utilizado para designar um legado, uma determinada herança cultural e material que lhes confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico. Deste modo, o termo quilombo atualmente perde a visão arqueológica e residual ou ainda, de uma ocupação temporal ou de comprovação biológica, nem tampouco se trata de comunidades isoladas ou nascidas de movimentos de rebelados. Em relação à identidade das comunidades quilombolas, ela não é definida

pelo número de integrantes de um grupo, mas por suas experiências e versões compartilhadas numa trajetória comum enquanto grupo (O'DWIER, 2016, p.46).

Desde 1710 ao longo da história os moradores do Quilombo do Abacatal, que se caracteriza hoje como um Quilombo em área urbana, vêm vivenciando conflitos sócio ambientais, os quais ameaçam seu território. Segundo as professoras Marin e Castro (2004), ao longo dos anos houve uma modificação do espaço territorial dos Municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém.

> De outro lado da Rodovia BR-316 que corta Ananindeua, onde se encontram as terras de Abacatal, ocorreu o mesmo processo de intensificação de ocupações, de conjuntos habitacionais e de invasões populares. O processo foi acelerado e sem controle. Em curto espaço de tempo, as áreas próximas de Abacatal foram incorporadas ao espaço urbano do município (MARIN e CASTRO, 2004, p. 76).

O processo de diminuição do território Quilombola, seja pelo processo de urbanização, seja pelo controle do Estado na área do território tradicional com a criação da Área de Proteção Ambiental da Região Metropolitana de Belém ou a não demarcação de todo o território tradicionalmente ocupado, onde os Quilombolas exerciam seu direito à territorialidade, causaram uma alteração no modo de vida dessa comunidade.

Importante destacar, que no processo de territorialidade do Quilombo do Abacatal, além dos quilombolas que se encontram no interior da área demarcada, podemos identificar que este processo de territorialidade se encontra presente nas famílias do Sítio Bom Jesus e nos ribeirinhos do Igarapé Uriboquinha. Quanto às ameaças sofridas pela comunidade Quilombola do Abacatal, salientam as professoras Marin e Castro:

> Em suas narrativas, os entrevistados salientaram os conflitos que colocaram em perigo a permanência nas terras de herança do grupo, ocorridos em 1939, 1945 e 1959-51 e, mais recentemente, em 1970, 1976, 1984-88 e 1989. Todas as ações descritas oralmente, ou registradas em documentos, foram marcadas pela violência: despejos, perseguições e prisões, assim como a resistência às agressões sofridas (MARIN e CASTRO, 2004, p.131).

Diversas são as ameaças vivenciadas pelo Quilombo do Abacatal, como a criação do Lixão do Aura, e depois com sua extinção o Aterro Sanitário de Marituba, além da construção da Alça Viária, de empreendimentos de borracha da Empresa Pirelli, de empreendimentos de retirada de aterro e outros minerais de localidades próximas do Quilombo, empreendimentos

habitacionais do minha casa minha vida, e da construção de Linhas de Transmissão e da Rodovia Liberdade.

No ano de 2017, as lideranças do Quilombo do Abacatal buscaram junto aos seus parceiros, a partir do exemplo do protocolo de consulta prévia do Povo Munduruku construir seu protocolo de consulta, prévia, livre e informada como instrumento jurídico, social e político frente aos empreendimentos que venham a afetar seu território tradicional.

Com a construção do seu protocolo, ele passou a ser utilizado para o empreendimento da Linha de Transmissão que afetará a comunidade quilombola do Abacatal. Neste sentido, a comunidade do Abacatal passou a exigir do Governo do Estado do Pará, da Fundação Cultural Palmares e das Empresas que venham a licenciar um empreendimento que coloque em risco o modo tradicional do Quilombo do Abacatal.

2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA A CONSTRUÇÃO DOS PROTOCOLOS DE CONSULTA PRÉVIA

A clássica teoria moderna do Direito, constituída em uma teoria monista, que se pauta por diversos pontos de vista de valores identificadas no universalismo, liberalismo, igualitarismo, individualismo, no qual buscou sedimentar "uma cultura disciplinar monista, ilustrada, racionalizada e pretensamente científica" (WOLKMER, 2013, p.07). Neste sentido podemos definir o monismo jurídico como:

> O monismo jurídico é a concepção, consolidada ao longo da modernidade, segundo a qual o Estado é o centro único do poder e o detentor do monopólio de produção das normas jurídicas. Enquanto sinônimo de direito estatal, o direito encerra-se nos textos legais do poder legislativo. Nesse contexto, a lei vale pelo simples fato de ser a lei, de modo que sua legitimidade advém da mera observância dos procedimentos previamente estabelecidos, isto é, das normas que regulamentam o processo legislativo (CARVALHO, 2013, p.14).

O fenômeno do pluralismo jurídico, busca propiciar uma discussão teórico-analítica e prático-metodológica, a respeito de uma perspectiva normativa que esteja pautada em fontes do direito mais abertas, produzidas no seio de sociedades, muitas das vezes dotadas de uma forte etnicidade, isto posto, que o paradigma monista de tradição liberal e estatista não contempla as realidades plurais existente na sociedade (WOLKMER, 2013, p.07).

Diante de um processo de exclusão e dominação, decorrentes da globalização do mercado financeiro internacional, nossa análise deve estar orientada para os mecanismos de poder no ceio das comunidades onde "a insurgência de novas sociabilidades, de novos direitos relacionados às diferenças e diversidades étnico-culturais, e à produção alternativa de jurisdição, tendo como instrumentalidade a redescoberta hermenêutica da pluralidade de fontes" (WOLKMER, 2013, p.07), passa a ter nos protocolos de consulta uma das expressões dessa redescoberta.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é um importante instrumento normativo que vem orientando as populações tradicionais, como indígenas, quilombolas, pescadores, extrativistas, dentre outros grupos sociais que possuem seu modo de vida diretamente vinculado aos seus territórios.

Esse instrumento normativo, foi assinado e ratificado por diversos países, dentre eles o Brasil e versa sobre os direitos de povos indígenas e tribais, tendo sido aprovada em 1989 no âmbito da Organização Internacional do Trabalho[2]. No Brasil a Convenção foi ratificada no ano de 2002 pelo Congresso Nacional, sendo transformada em lei no ano de 2004 com a edição do Decreto nº 5.051 de 2004.

Trata-se de uma ferramenta vinculante para 20 países, que ratificaram o referido instrumento normativo, convertendo-se em obrigações jurídicas aos Estados que são partes. O processo de consulta deve ocorrer de boa-fé, com a finalidade de obter o consentimento da comunidade, ou chegar à um acordo (GARAVITO, SALINAS, 2010, p.11).

> El Convenio determina que la consulta debe hacerse de buena fe y que su finalidade debe ser intentar obtener el consentimento de la comunidade o por lo menos llegar a um acuerdo. Ello lo desarrolla de manera amplia la Guía de Aplicación del Convenio 169, que se adoptó como respuesta a numerosas solicitudes de los Estados parte, pueblos indígenas y organizaciones sociales que buscaban conocer con mayor profundidade el significado, el alcance y los impactos del Convenio (GARAVITO, SALINAS, 2010, p.11).

[2] Cabe colacionar na presente os ensinamentos do professor José Francisco, onde esclarece que: "O Convênio n.169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais em países independentes (em adiante Convênio 169), foi adotado pela Conferência Geral da OIT em sua septuagésima sexta reunião, em 7 de junho de 1989, e entrou em vigor em 5 de setembro de 1991. O Convênio 169 é um tratado internacional "sui generis" porque – entre outras coisas – possui uma particularidade de fazer parte do Código Internacional do Trabalho e, ao mesmo tempo, ser um tratado de direito internacional dos direitos humanos" – tradução livre (TZAY, 2014, p.28).

A Convenção versa a respeito de matérias diversas, protegendo os direitos à educação, saúde, direito à terra e à participação de forma diferenciada para os povos tribais e os povos indígenas. No que tange à garantia ao direito de participação, que para estes povos se dará na forma do exercício ao direito à consulta prévia, toda vez que uma decisão administrativa ou legislativa poder afetar os direitos e os modos de vida coletivos das comunidades e povos tradicionais (YAMADA, OLIEIRA, 2013, p.7).

> A consulta é um processo de diálogo, de conversas justas e de boa-fé que garante a participação dos povos diretamente afetados, respeitando suas particularidades culturais, seu jeito e seus planos de vida e de futuro. Não se trata de um evento isolado, mas sim de conhecer as razões de todos os envolvidos, para que os Governos tomem decisões que considerem e respeitem a diversidade cultural. Nesse processo, cada um deve ceder um pouco, tentando chegar a um acordo, e não dizer simplesmente sim ou não (YAMADA, OLIEIRA, 2013, p.13).

A Convenção 169 da OIT, garante o direito às comunidades tradicionais de interferir na mudança, alteração, supressão de cláusulas contratuais, trajeto do empreendimento, bem como o direito de se negar que ele seja realizado em área que afete ou impacte o modo tradicional de vida da comunidade.

Assim quando houver uma medida legislativa ou uma decisão administrativa, esta deverá ser objeto da consulta prévia, junto as comunidades que serão afetadas, tomando como ponto de partida o modo de vida cultural, tradicional e ancestral de cada uma das comunidades. Neste sentido:

> A Convenção n.169 não deixa dúvidas quanto a esse ponto: a consulta antecede quaisquer medias administrativas e legislativas com potencialidade de afetar diretamente povos indígenas e tribais (DUPRAT, 2015, p.69).

Atualmente o Estado brasileiro encontra-se em mora, no que tange a garantia e efetivação do direito à consulta, assim como a maioria das obras e empreendimentos realizados no Brasil, que afetam territórios ocupados por povos e populações tradicionais, como os Quilombolas não se tem respeitado o direito à consulta previamente à sua realização, assim “é evidente a subversão do processo de consulta em seus três pilares: deixa de ser prévia, de boa fé e dialógica” (DUPRAT, 2015, p.70).

O Art. 13.1 da Convenção 169 da OIT, estabelece que os governos ao aplicarem as regras estabelecidas pela convenção, devem respeitar o modo de vida cultural e os valores

espirituais dos povos, de maneira específica as formas de organização sociais coletivas de organização.

Em seu artigo 15.1, a referida Convenção realiza uma diferenciação entre os direitos sobre o território e os direitos sobre os recursos nele existentes. No art. 15.2 estabelece que os governos devem estabelecer e manter procedimentos com o objetivo de consulta os povos interessados, a fim de determinar se esses interesses seriam prejudicados, antes de se realizar o empreendimento ou autorizar o empreendimento.

> Ello claramente es un estándar de protección menor que el que confiere la Declaración de los Pueblos Indígenas y el estabecido dentro del mismo Convenio sobre las tierras y territorios de los pueblos, pues de sus recursos es parcial e inferior a la de controlar sus territorios (GARAVITO, SALINAS, 2010, p.32).

Os procedimentos apropriados devem ser seguidos na consulta, ocorrendo a partir das instituições representativas de cada povo. Para que o direito se constitua como um instrumento emancipatório, mesmo que em sua criação tenha sido elaborado para explorar os oprimidos, pode vir a se constituir em um instrumento de emancipação social, desde que, segundo Boaventura cumpra pelo menos cinco condições prévias (SANTOS, 2012, pág.17).

A primeira seria uma interação e contato entre as normas jurídicas produzidas pelo Estado, e as ordens jurídicas locais, que decorrem da experiência de organização social de cada comunidade e povo. A segunda colocação, consiste no fato de que o direito insurgente deverá propor uma "ruptura radical e definitiva com o positivismo", para que seja reconhecido e absorvido as formas sociais de produção normativa (SANTOS, 2012, pág.17).

Um terceiro aspecto seria que o direito, as normas jurídicas produzidas nas comunidades devem estar pautadas em teorias que superem o modelo assimilicionista de igualdade apregoado pelo liberalismo, baseada em uma ideia da não discriminação. A ideia de pluralidade jurídica, deve deixar de ser uma perspectiva contemplativa, devendo assumir uma valoração crítica e atuante buscando contemplar as diversas formas de organização social, política e jurídica das comunidades (SANTOS, 2012, pág.17).

Ainda se faz necessário, que a produção jurídica dita alternativa, e que se proponha a ser emancipatória, necessita que "o uso de estratégias jurídicas sempre deverá estar acompanhado de processos de mobilização social e política" (SANTOS, 2012, pág.17). Por

fim, esse direito somente será emancipatório se for orientado por um objetivo que busque a erradicação da marginalização e da exclusão social.

O sentido de alternativo é aquele que estaria fora da produção do direito estatal, mas como os protocolos pode decorrer de uma normatividade do direito estatal, isto posto que o próprio direito estatal, seja pelo reconhecimento da Convenção 169 da OIT, através do decreto 5051/2004, seja em relação a jurisprudência vigente, reconhece a necessidade da realização da consulta através de procedimentos apropriados, que são os protocolos de consulta de cada uma das comunidades.

Ao considerarmos que o fundamento jurídico teórico dos protocolos de consulta decorrem de uma interpretação da Convenção 169 da OIT, tendo como "lupa" a teoria do pluralismo jurídico capitaneada por Wolkmer devemos nos ater que o referido instrumento deverá ser considerado uma forma de conhecimento que parte de uma "práxis democrática e pluralista enquanto expressão do Direito à diferença, à identidade coletiva, à autonomia e à igualdade de acesso a direitos"(WOLKMER, 2013, p.38-39).

3. METODOLOGIA E FASES DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PROTOCOLO DE CONSULTA DO QUILOMBO DO ABACATAL

Pretendemos descrever os passos seguidos para a construção do Protocolo de Consulta Prévia da Comunidade Quilombola do Abacatal, bem como identificar através das atividades desenvolvidas com a comunidade os elementos que mais tarde passariam a integrar o protocolo de consulta da comunidade. A metodologia desenvolvida, consistiu na realização de diversas oficinas.

As oficinas foram fruto de uma articulação entre a Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá – AMPQUA, e diversas organizações da sociedade civil e alguns entes governamentais. Pela sociedade civil podemos elencar a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará (MALUNGU), Grupo de Estudo Sociedade, Território e Resistência na Amazônia – GESTERRA, Programa de Extensão, Mapeamento Social de Povos e Comunidades Tradicionais – MapSocial/UFPA, Comissão Pastoral da Terra – CPT e Cáritas Regional Norte

2. Como entes governamentais temos a Defensoria Pública do Estado do Pará, e o Ministério Público Estadual, através do Ministério Público da Região Agrária de Castanhal.

O primeiro passo tomado foi a realização de uma assembleia geral com o objetivo de obtenção da autorização da comunidade para a formulação do protocolo, onde no caso do Quilombo do Abacatal a comunidade decidiu adotar as regras estabelecidas no Estatuto Social da Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá – AMPQUA, no que tange ao procedimento de convocação dos associados e quórum de instauração da assembleia e votação.

Foi esclarecido a importância do envolvimento do máximo de pessoas da comunidade, devendo os membros da comunidade concordarem e entenderem a necessidade e a importância da construção do protocolo, e que o instrumento decorre de uma formulação coletiva, fruto dos entendimentos jurídicos, da organização social, e cultural da comunidade.

O segundo passo é a realização da capacitação a respeito da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Na oficina, foi utilizado como material de apoio, álbum seriado desenvolvido pela FASE, bem como apresentação de power point com informações sobre a convenção. No referido material apresentamos como introdução o objetivo da Convenção, sua aplicação, sua eficácia jurídica no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o objetivo dos protocolos de consulta enquanto instrumentais de defesa territorial.

Algumas perguntas são lançadas a fim de se refletir sobre a construção do Protocolo de Consulta, e seu conteúdo, tais como: Quem pode ser Consultado? Quando ser Consultado? Quem deverá realizar a Consulta? Como deve ser realizada a Consulta?

Durante o encontro sobre a Convenção, foi abordada quais os direitos da Comunidade Quilombola do Abacatal, à relação entre o saber tradicional e o saber produzido como ciência, quais os elementos existentes na Convenção 169 e para quem ela se aplica, os direitos territoriais e sua defesa através da Convenção 169 da OIT, os direitos à utilização aos recursos naturais, bem como as situações que ocorrem à remoção forçada das Comunidades Tradicionais de seus territórios.

Foi trabalhado o sentido do consentimento e da consulta prévia, qual seu significado e a sua diferença com outros espaços de participação social e de exercício do dito controle social. Buscamos na oficina mostrar os principais instrumentos normativos existentes, bem como a fundamentação constitucional para os direitos dos quilombolas, com o objetivo de discutir o protagonismo das comunidades na busca do respeito e construção de seus direitos, exercendo de fato seu direito à autodeterminação.

Outro ponto abordado foi o conteúdo da consulta, quem poderia ser consultado, como ela deveria ser realizada, qual o tempo da consulta, quem poderia participar das reuniões. Necessário abordar quais as categorias de reuniões para que os objetivos estabelecidos na Convenção sejam alcançados. Neste sentido poderemos elencar as seguintes reuniões: informativas, internas da comunidade, de caráter deliberativo, de conhecimento do projeto, de negociação e reuniões para a formulação das indagações e sugestões da comunidade.

Em um terceiro momento a comunidade passou a construir a linha do tempo, que consiste em uma metodologia que auxiliou a comunidade a resgatar os momentos históricos vivenciados, sua história oral, seus costumes, os seus mitos de origem, suas lideranças, as relações internas e externas, os conflitos vivenciados, as festas da comunidade, o tempo das colheitas, ou seja traçam ao longo dos anos sua organização social, econômica, cultural e jurídica.

Em seguida passamos a construção do mapa de ameaças. Neste momento o grupo identificou todas as ameaças ao território, elencando suas principais características, o tipo de ameaça, quem são os agentes privados e públicos interessados naquelas ameaças, sua localização, o tempo que elas estão naqueles territórios, quais os impactos causados à comunidade.

No passo 05 passamos a identificar o que denominamos de mapa de potencialidades, que consiste na indicação das diversas formas de produção, da utilização dos recursos naturais como processo de sobrevivência e reprodução do modo de vida, tais como coleta de alimentos, frutas, animais que são invisibilizados pelo governo e pelo sistema de acumulação de capital.

No passo 6, iniciamos a construção e elaboração do protocolo de consulta prévia, livre e informada. Durante todo o processo de oficinas, a comunidade passa a refletir sobre sua realidade, sobre suas tradições, sobre os elementos e as normas de direito consuetudinários que organizam a comunidade do Abacatal. Neste momento, passamos a debater os diversos protocolos de consulta já existente e suas peculiaridades. Após essas discussões, foi tirada uma comissão de redação do protocolo.

Algumas perguntas são lançadas para a comunidade, a fim de que ela reflita sobre determinados conceitos e estabeleça as orientações que farão parte do protocolo, são elas: 1. Quem deve ser consultado(a)?; 2. Como deve ser o processo de consulta?; 3. Como nós tomamos nossas decisões? ; 4.O que esperamos da consulta?; 5. Quem organiza e coordena as reniões?; 6. Quem paga os custos de todo o processo de consulta?; 7. Qual o melhor período para acontecer a consulta?

O protocolo estabelece que a consulta deverá respeitar os costumes, tradições e decisão dos quilombolas. Outro ponto importante, é que as reuniões de consulta devem ser conduzidas pela comunidade, e seu local deve ser escolhido por ela, bem como as pessoas que dela participarão e os momentos que participarão, bem como o papel de cada um dos entes externos à comunidade.

O ente governamental que solicitar à consulta, deve por outro lado, entender que ela deve ocorrer em tempo necessário para que se chegue ao consentimento, ou se estabeleça as condições por parte da comunidade para a realização do empreendimento, ou ainda se for o caso, de que a comunidade exerça seu direito fundamental ao veto do empreendimento.

Todas essas diretrizes devem constar de forma clara e detalhada nos protocolos de consulta, pois eles servem por outro lado de uma espécie de estatuto social das comunidades oponível juridicamente aos entes governamentais e empresariais.

Quanto ao processo de consulta, no que ele consiste, quais suas fases e seus componentes passamos a discorrer o que foi debatido com a comunidade durante a realização da oficina: 1)início do processo de consulta pela autoridade do governo responsável, que deverá encaminhar o projeto completo que será objeto da consulta, por ofício à Associação da Comunidade; 2) reuniões preparatórias – que são realizadas pela comunidade para aprovação do plano de consulta, que deverá detalhar as regras do processo, como a língua, a forma de

decisão, as datas em que deverá ocorrer as reuniões; 3) reuniões informativas – são aquelas onde o governo deverá repassar todas as informações de forma detalhada, e em linguagem acessível aos quilombolas, de acordo com o que estabelece os protocolos, deve-se lembrar que todo o processo deve respeitar às formas de organizações tradicionais da comunidade; 4) discussão interna: os povos quilombolas discutirão a proposta internamente, sem a presença do governo; 5) consiste fase da negociação, onde os quilombolas dirão se concordam ou não com a proposta apresentada, podendo trazer sugestões, modificações, alterações ao empreendimento projetado; 6) o momento final, após discussão em assembleia será a posição final da comunidade, que deverá ser formalizada em ata e registrada, devendo respeitar os procedimentos estabelecidos pelo coletivo.

Após a redação do protocolo e sua aprovação em assembleia na comunidade, o protocolo foi lançado em 16 de outubro de 2017, na sede do Ministério Público do Estado do Pará, tendo contado com a presença dos moradores da comunidade do Abacatal, representantes do poder legislativo e poder executivo estadual, representantes da sociedade civil e de outras instituições envolvidas com a proteção dos direitos das comunidades quilombolas e tradicionais.

CONCLUSÃO

Muitos são os protocolos de consulta prévia que vem sendo construídos pelas comunidades Indígenas, Quilombolas e Tradicionais, contudo poucas são as experiências de consulta prévia efetivas. A discussão sobre a consulta prévia e sobre a validade jurídica dos protocolos de consulta ainda está bastante incipiente.

A criação do protocolo de consulta da comunidade Quilombola do Abacatal foi um marco no processo de luta das comunidades tradicionais na região Tocantina e na Região Metropolitana de Belém. A partir da construção de seu protocolo, da realização de ações contínuas em busca da defesa dos seus territórios, a comunidade passou a desenvolver estratégias de luta para sua sobrevivência e manutenção cultural.

O protocolo de consulta constitui-se em uma verdadeira expressão do pluralismo jurídico, no exercício do direito como um instrumento emancipatório, e sua aplicação pelo Estado deve ser observado na perspectiva de que a negativa ao processo de organização e de

autodeterminação dessas comunidades, viola a própria dogmática Constitucional, além de violar as normas de direito internacional em que o Brasil é signatário.

Muitos são os desafios que a comunidade quilombola do Abacatal vem vivenciando, seja no processo de construção e aprovação, seja no processo de disputa com o pode hegemônico, que coloca à comunidade a margem do Estado, para que seu protocolo seja respeitado e que os processos de consulta prévia, livre e informada ocorram de acordo com a Convenção 169 da OIT e com o protocolo de consulta da comunidade do Abacatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth; CASTRO, Edna Maria Ramos de. No Caminho de Pedras de Abacatal: experiência social de grupos negros do Pará. Belém: NAEA/UFPA, 2ª. ed. 2004 (1ª ed. 1999).

AMPQUA – Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá. Protocolo de Consulta Quilombola de Abacatal/Aurá. Belém – 2017. Acessado em 10 de outubro de 2018. Disponível em https://br.boell.org/pt-br/2018/05/30/protocolo-de-consulta-quilombolas-de-abacatal-aura.

CARVALHO, Lucas Borges de. Caminhos (e descaminhos) do pluralismo jurídico no Brasil. In.: WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; e LIXA, Ivone M. (Org.). Pluralismo Jurídico: Os novos caminhos da contemporaneidade; - 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

DUPRAT, Deborah (Org.). Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. - Brasília: ESMPU, 2015.

FAJARDO. Raquel Yrigoyen. De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento - Fundamentos, balance y retos para su implementación. In: Amazônica – Revista de Antropologia da Universidade Federal do Pará, v.1 (nº 2): 368-405, 2009.

GARAVITO, Rodríguez; SALINAS, Natalia Orduz. *La consulta previa a los pueblos indígenas: los estándares del en el derecho internacional*. Universidad de los Andes. Documentos número 2. Bogotá. 2010. Acessado em 18 de agosto de 2019. Disponível no

endereço eletrônico: http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/files/ConsultaPreviaDjusticia_php.pdf .

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Direito dos Povos Tradicionais: Afirmação e aplicação. In: DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza. Direito, políticas públicas e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Métodos; Belém, PA: CESUPA, 2013.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: Uma análise a partir dos direitos Territoriais de povos e comunidades tradicionais. – 1º ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris – 2017a.

MOREIRA, Eliane; e MIRANDA, João Paulo Rocha de. O direito à participação de grupos vulneráveis: povos indígenas e comunidades tradicionais. In: DINNEBIER, Flávia França (Org.); e MORATO, José Rubens (Org.). Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. – São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017b.

O'DWIER, Eliane Cantarino. Terras de quilombo no Brasil: diretos territoriais em construção. In SOUZA, Edileuza Penha. NUNES, Georgina Helena Lima. MELO, Williane Ferreira de. Memória territorialidade e experiências de educação escolar quilombola. Pelotas (RS). Editora UFPel. 2016.

SCHILLING-VACAflOR, Almut; FLEMMER M.A, Riccarda. El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), 2013. Acessado em 25 de setembro de 2018. Disponível em https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/md_pdf/1303_destradi_konferenzbericht_es.pdf.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org.). Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação. – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação. – Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006. Acessado em 15

de abril de 2019. Disponível no endereço eletrônico: http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Girolamo.pdf.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução. In.: WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; e LIXA, Ivone M. (Org.). Pluralismo Jurídico: Os novos caminhos da contemporaneidade; - 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.