Pluralismo jurídico e A construção do Protocolo de Consulta: a experiência da Federação Quilombola de Santarém, PARÁ

Layza Queiroz Santos[1]

Pedro Sergio Vieira Martins[2]

RESUMO: Este artigo apresenta o resultado da pesquisa participante desenvolvida junto às comunidades quilombolas em parceria com a Federação das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS). A pesquisa tratou da construção e uso do Protocolo de Consulta elaborado pela FOQS em 2016 a partir de método qualitativo de pesquisa tomando como objeto as referências bibliográficas sobre o tema, textos de lei, decisões judiciais e as manifestações públicas realizadas pela FOQS durante os anos de 2016 e 2017 em face do licenciamento ambiental de portos de interesse da empresa EMBRAPS no Lago do Maicá, município de Santarém-PA.

Palavras-chave: Protocolo de Consulta, Quilombolas, Portos, Santarém.

ABSTRACT: This article presents the results of a participanting research developed with the quilombola communities in partnership with the Federation of Quilombola Organizations of Santarém (FOQS). The research dealt with the construction and use of the Consultation Protocol made by FOQS in 2016 based on a qualitative research method, using the bibliographical references in the topic, legal texts, judicial decisions and public demonstrations conducted by FOQS during the years 2016 and 2017 relative to the environmental licensing of ports of interest of the company EMBRAPS in Maicá Lake, municipality of Santarém-PA.

Keywords: Consultation Protocol, Quilombolas, Ports, Santarém.

INTRODUÇÃO

A construção de Protocolos de Consulta Prévia, Livre e Informada é constituída por um conjunto de experiências de diversos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais pelo país, a partir dos territórios ameaçados por grandes projetos de infraestrutura. A iniciativa representa um conjunto rico de experiências para repensar o pluralismo jurídico no Brasil.

Aqui se propõe a análise sobre a construção e o uso dos Protocolos de Consulta no contexto do processo de licenciamento ambiental de grandes projetos e da judicialização das questões socioambientais. A pesquisa, numa abordagem qualitativa, teve como referencial metodológico a pesquisa-ação que, no que descreve Michel Thiollent (2003), é um tipo de pesquisa empírica, em que pesquisador associa seu trabalho de investigação científica com a resolução de um problema coletivo proposto por sujeitos da pesquisa. A pesquisa-ação também é um tipo de pesquisa

[1] Advogada popular da ONG Terra de Direito, Santarém/PA. E-mail: layza@terradedireitos.org.br
[2] Advogado popular da ONG Terra de Direitos, Santarém/PA. E-mail: pedro@terradedireitos.org.br

participante engajada, com subjetividades e compromissos envolvidos (ENGEL, 2000).

Ainda assim, a experiência que tratamos neste artigo, qual seja a dos quilombolas do município de Santarém, Pará, será descrita somente a partir de seus dados públicos, ou seja, das ações realizadas pelo conjunto de comunidades quilombolas organizadas na FOQS, de maneira pública.

A construção dos Protocolos envolve, de algum modo, os conhecimentos tradicionais na forma do fazer política, portanto, essa dimensão mais interna merece olhar mais apurado na ótica da antropologia, e assim sendo, nos guardamos a tratar do assunto restritamente, a partir da antropologia do direito, com vistas a alcançar os conceitos fundamentais para o debate.

Por vezes, o trabalho de base antropológica feita por juristas acaba por se tornar, como diz Vitenti (2005), a produção de um trabalho "centauro", de uma ciência "centauro", ou seja, o laço entrecortado entre Antropologia e Direito, na tentativa de diálogo entre esses dois campos distintos.

Abordaremos o caso das comunidades quilombolas de Santarém, no contexto do licenciamento ambiental de grandes projetos de infraestrutura e logística no oeste do Pará, considerando a organização do capital em região de fronteira do agronegócio (SAUER; PIETRAFESA 2013).

A forma como se deu o caso específico da empresa EMBRAPS carrega discursos jurídicos emblemáticos para as questões sociais, econômicas e raciais que se desdobram desde o início das pesquisas para a construção de portos na região, e por isso foi considerada relevante no conteúdo do artigo. Esses discursos estavam contidos em peças judiciais, manifestações públicas em audiências e será analisado prioritariamente no Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Na sequência, passamos a identificar como as ações tomadas pelo Estado e pela Empresa reproduzem uma atuação alinhada, ou em desacordo com a ideia de pluralismo jurídico, tendo como marco jurídico a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a Constituição Federal e o Decreto nº 6.040 de 2007.

Com a judicialização do caso, novas perspectivas de resolução dos conflitos surgem no cenário local. As decisões passam a ser alvo e objeto dos debates travados pelos sujeitos que se autoidentificaram como impactados pelo projeto do Porto. Essa fase do processo de resistência das comunidades é analisada no artigo e permite entender a construção e o uso do Protocolo pelos quilombolas.

Ao final, colocam-se considerações finais sobre as perguntas de pesquisa que nortearam os trabalhos de investigação científica na perspectiva de que as experiências de construção de Protocolos de Consulta tendem ainda a serem "testadas" e "ampliadas" para outros grupos em seus

territórios.

O contexto de violações de direitos étnicos em Santarém

A partir dos anos 1980, a produção de soja é objeto da política federal de desenvolvimento da agricultura e avança para as áreas de floresta no oeste do Brasil (SAUER; PIETRAFESA 2013). A escolha da soja está associada a sua condição de grande produto do comércio internacional (BARRETO, 2004), com seu valor financeiramente estabelecido no mercado mundial.

O aumento da produção impulsiona novas áreas de cultivo e de construção de estruturas logísticas de escoamento, a exemplo de portos, hidrovias, estradas e ferrovias. O oeste do Pará foi incluído como uma das principais regiões pela "disponibilidade de terra" (CPT, 2010) e pela possibilidade de canal portuário alternativo ao eixo Paranaguá (PR) e Santos (SP) para escoamento de grãos ao mercado internacional (BARROS, 2013).

> Na Amazônia, essas ações merecem grande destaque. Como exemplo, em 2013 havia 123 novos requerimentos de construção e outorga sob análise da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), sendo 63 para Terminais de Uso Privativo (TUP) (29 na Amazônia), 44 Estações de Transbordo de Carga (ETC) (30 para na Amazônia), 11 Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) (sete na Amazônia) e cinco pedidos para Instalação Portuária de Turismo (IPT). Ainda em 2013, segundo a ANTAQ, houve 50 anúncios públicos para outorga de construção e exploração privada de portos, correspondendo a investimentos da ordem de R$ 16,5 bilhões (ANTAQ, 2014). Desse total, 20 foram para a Amazônia, sendo 10 para o estado do Pará, e quatro para o oeste do Pará (CASTRO *et al*, 2014, p. 26)

A construção de portos carrega necessariamente algumas consequências de forte impacto econômico e social, a exemplo do aumento de caminhões e carretas nas estradas, o aumento do tráfego fluvial e a expansão das áreas de cultivo do produto a ser escoado (SCHLESINGER; NORONHA, 2006).

Desde a construção do Porto da Cargill em Santarém[3], que a paisagem local vem sendo substituída em velocidade muito maior pela monocultura de soja e milho. O monumento de silos, estacionamentos e outras estruturas às margens do Tapajós possibilitou a reconfiguração de um território maior que o próprio município de Santarém.

A captura de terras para a monocultura de soja tem seu impacto direto com os territórios tradicionais na Amazônia. No período de 2007 a 2013, em 73 municípios de Mato Grosso, do Pará e de Rondônia foram identificados 47.028 hectares de cultivo de soja em áreas desflorestadas (BRANCO, 2014).

> O plantio de soja no Pará teve início sobre áreas já degradadas do nordeste paraense, mas, atualmente, vem se expandindo sobre áreas de florestas do oeste que são desmatadas

[3] O porto foi construído à revelia da legislação brasileira. A sua inauguração data de março de 2003, quando ocorreu o primeiro embarque de soja. Foi a primeira vez na história da legislação nacional que o EIA-RIMA e as audiências ocorreram após a construção do empreendimento. (http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Sinal-verde-para-terminal-da-Cargill-em-Santarem---/).

> (próximas de Santarém); é crescente e acelerada a ocupação e o desmatamento em áreas de conservação ambiental, assim como em terras indígenas. Como decorrência disso, dá-se o empobrecimento da floresta, com efeitos negativos sobre a caça e a pesca (LOUREIRO, 2005, p. 85).

O contexto nos ajuda a entender que o conflito é, apesar de local, também global, marca o interesse de uma empresa, mas também de um mercado financeiro que reorganiza os territórios conforme as ondas de desenvolvimento do capital. Com a demanda para aumento da exportação da soja, as obras de infraestrutura e logística avançam[4].

Como veremos no item 03, a construção do porto e do pátio de triagem afeta o ecossistema que garante a sobrevivência de povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades ribeirinhas em Santarém. Nesse cenário socioambiental, a aplicação das regras de licenciamento vai beneficiar os produtores rurais e empresas de logística em detrimento de comunidades com identidades étnicas diferenciadas. Após essa constatação, uma questão analítica surge: como se opera a seletividade do direito ambiental.

Analisamos que a legislação pertinente às autorizações concedidas para a instalação de tais projetos, qual seja o Direito Ambiental, é aplicada carregando um discurso de desenvolvimento, sendo o licenciamento ambiental o principal objeto do tensionamento. De tal maneira, que o discurso de garantia de Direitos Humanos venha a se contrapor fundamentalmente a todo o modelo de desenvolvimento.

Pluralismo jurídico e a invisibilidade dos direitos étnicos

O discurso desenvolvimentista é um dos fundamentos para a expansão do agronegócio para o Oeste do Pará. Ele é apresentado por sujeitos diversos. Entre eles podemos enumerar: a Prefeitura de Santarém, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, as empresas portuárias e o Sindicato dos Produtos Rurais de Santarém, contém elemento de legalidade, por vezes fundamentado na legislação referente a licenciamento ambiental, que desconsidera a pluralidade social, e em consequência tenta promover a omissão para o pluralismo jurídico.

É possível dizer que é insuficiente a aplicação da legislação ordinária de Licenciamento Ambiental (Lei nº 6.938/81 e as Resoluções do CONAMA), quando as comunidades tradicionais quilombolas e povos indígenas são impactados direta ou indiretamente por determinado projeto de infraestrutura. Fica, assim, inevitável o surgimento de conflito, algo muito maior do que partes distintas de um litígio, onde estão sujeitos antagônicos, em que os apoiadores do discurso

[4] O jornal O Valor anunciava as iniciativas ligadas à proposta do "Arco Norte", ver em: <http://www.valor.com.br/agro/4372154/exportacao-de-graos-por-portos-do-arco-norte-cresceu-51-de-janeiro>. Acesso em 31 de janeiro de 2018. E em:< http://www.valor.com.br/agro/5232803/cargill-investe-r-700-milhoes-em-novo-porto-fluvial-no-para>. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

desenvolvimentista afrontam os fundamentos dos direitos étnicos, como a autoidentificação.

Dados os 30 anos da Constituição Federal, muito ainda se tem para caminhar rumo à efetivação dos Direitos Fundamentais nela consagrados. As instituições de justiça e o aparelho estatal invisibilizaram por longo tempo as comunidades quilombolas e tradicionais em suas especificidades, já é a hora de conhecê-los e reconhecê-los como sujeitos de direito (DUPRAT, 2015).

> O reconhecimento jurídico-formal dos povos e comunidades tradicionais, reivindicado por diferentes movimentos sociais e afirmado no texto constitucional de outubro de 1988, conheceu um incremento neste início do século XXI. As ações de mobilização perpetradas pelos movimentos foram fortalecidas por medidas implementadoras dos dispositivos constitucionais. Acrescente-se aos efeitos destes dispositivos o reforço de instrumentos elaborados por agências multilaterais, tais como: ONU, UNESCO E OIT. (ALMEIDA, p. 9. Apresentação. In: SHIRAISHI NETO, 2007 p. 16).

A Constituição Federal de 1988 permitiu o reconhecimento de práticas jurídicas não oficiais (WOLKMER, 2006) e assim garantiu um *status* maior aos direitos culturais, assumindo, o Brasil, a condição de uma nação pluriétnica. A Constituição, portanto, reconhece o pluralismo jurídico, onde num campo social, há mais de uma fonte de "direito", mais de uma "ordem legal" (CARDOSO, 2008).

Alguns autores no Brasil, como Eduardo Faria, Roberto Lyra Filho e Antônio Wolkmer contribuíram para a elaboração de linhas críticas do direito. As pesquisas e reflexões jurídicas abriram novos olhares para admitir diferentes fontes do direito. Joaquim Shiraishi Neto (2004) ao tratar do campo jurídico e das diferentes práticas jurídicas parte do pressuposto anunciado por Bourdieu.

> A ciência jurídica tal como a concebem os juristas, os historiadores do direito, que identificam a história do direito como a história do desenvolvimento interno dos seus conceitos e dos seus métodos, apreende o direito como um sistema fechado e autônomo, cujo desenvolvimento só pode ser compreendido segundo a sua dinâmica interna (BOURDIEU, 2007, p.209).

As mencionadas pesquisas, então, passam a apontar e ter como objeto o pluralismo jurídico (WOLKMER, 1997). O pensamento pluralista tem como ponto central a crítica ao positivismo jurídico. As duas visões sobre pensamento jurídico, a pluralista e a positivista são tidas como antagônicas (VANDERLINDEN, 2000). Ou, como explica Ricardo Pazello, o pluralismo e o monismo jurídico não seriam dicotômicos, mas antes o pluralismo se inseriria no direito oficial (PAZELLO, 2014).

De toda forma, essa vertente do pensamento jurídico se contrapõe ao formalismo, ao positivismo ou ao centralismo. Enfim, entendem que existem formas jurídicas para além do que o monismo jurídico que domina a imaginação jurídica e política (LYRA FILHO, 1982). Contrariam,

assim, a ideia de que deve existir um sistema jurídico centralizado e hierarquizado (WOLKMER, 2001).

O "pluralismo jurídico participativo" (WOLKMER, 2001) é a multiplicidade de formas de produção normativa oficiais e não-oficiais, tendo várias razões de ser. Acrescenta Luiz Otávio Ribas que a produção normativa pode ser também de caráter insurgente, como expressão de uma nova forma de legalidade intercultural (RIBAS, 2009).

A interculturalidade pode ser também acompanhada do conceito de etnicidade. Sobre isso, Barth (1998) ao tratar das "fronteiras étnicas" informa que é um modo de organização social em que se estipula os "de dentro" e os "de fora", com diferenças e peculiaridades das organizações sociais.

O respeito a essas fronteiras étnicas é lido, no campo jurídico, pelo chamado campo dos direitos étnicos, direitos pertencentes a oficialidade estatal que buscam reconhecer os modos de criar, viver e fazer dos diferentes grupos sociais. Oliveira (1976) apresenta a identidade étnica como "*uma afirmação de nós contra os outros [que] provém de oposição [e] é afirmada ao negar o outro*". E como expõe Eliane Od'wyer

> Assim, a partir de Barth (1969), as diferenças culturais adquirem um elemento étnico não como modo de vida exclusivo e tipicamente característico de um grupo, mas quando as diferenças culturais são percebidas como importantes e socialmente relevantes para os próprios atores sociais (O'DWYER, 2007, p.47).

A etnicidade também é acionada pelo campo científico da Antropologia, segundo O'Dwyer (2007) para reconhecimento das comunidades negras remanescentes de quilombo. Sendo que o reconhecimento da identidade depende unicamente, segundo o texto constitucional, da autodefinição do grupo enquanto tal, elemento social esse inerente à definição de etnicidade de Barth.

Os Direitos étnicos são robustecidos no ordenamento jurídico brasileiro após a ratificação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (SHIRAISHI NETO, 2004) e a edição do Decreto nº 6.040 de 2007. São dispositivos normativos que reconhecem as normas oriundas dos próprios grupos, regras consuetudinárias e expressão da autodeterminação, ou seja, reconhecem o direito construído e vivido pelos grupos étnicos. Nesse sentido, alinhado ao que afirma Ricardo Pazello (2014), ocorreu o reconhecimento formal e oficial de uma perspectiva pluralista permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Portos no Lago do Maicá como violação e a construção do Protocolo de Consulta como reação

No contexto de avanço do agronegócio no oeste do Pará e de toda a infraestrutura associada, existe a pretensão de construção de pelo menos dois empreendimentos portuários na região do

Maicá, localizada no município de Santarém: os Terminais de Uso Privado (TUP) das empresas Ceagro Agrícola Ltda. e da Empresa Brasileira de Portos de Santarém. Ambas tiveram seus respectivos termos de referência – para elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – publicados pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) do Pará, no ano de 2013.

A região do Maicá é marcada pela interação de áreas de várzea, lagos, rios e terra firme e fica localizada em área de transição da zona urbana para a zona rural do Município Santarém (BRASIL, 2016, p. 05). O lago do Maicá é considerado o maior reservatório de pescado da região e responsável pelo abastecimento de cerca de 30% dos peixes do mercado de Santarém (BRASIL, 2013, p. 07). Pescadoras e pescadores, comunidades indígenas e quilombolas habitam toda a região e sobrevivem em grande parte da pesca no lago do Maicá, da agricultura e do extrativismo. Segundo Dileudo Guimarães, presidente da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém:

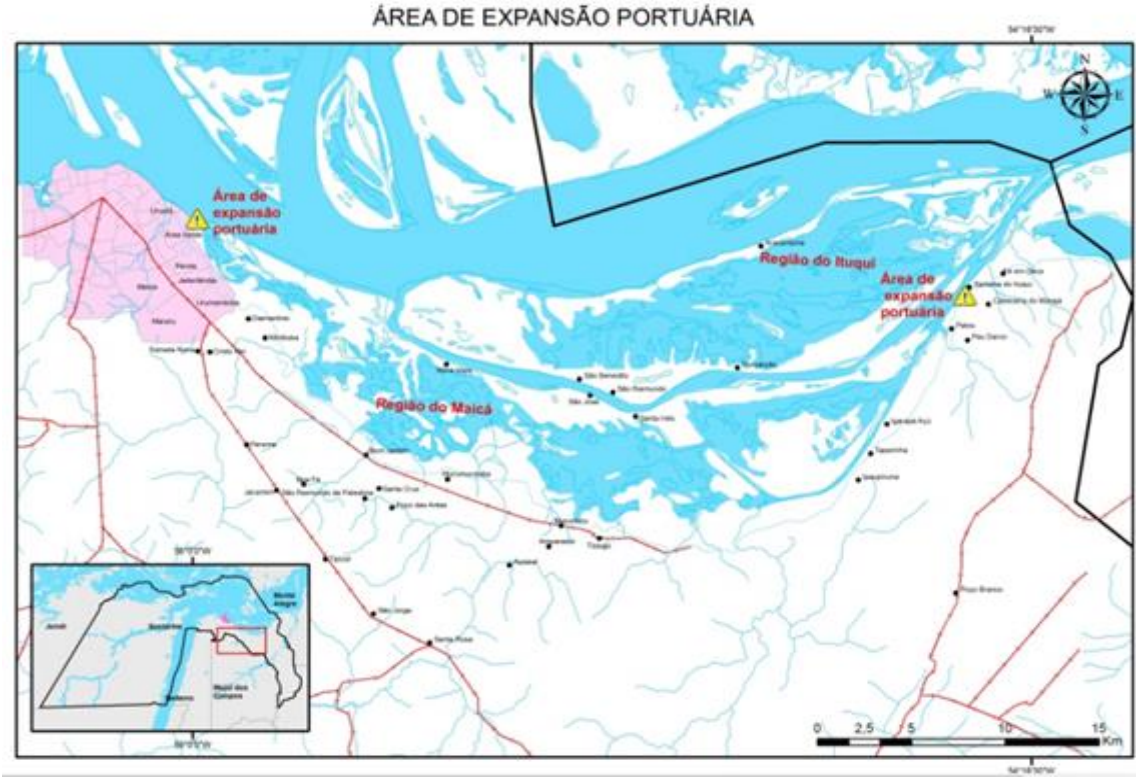
> O rio Maicá começa na entrada do rio Amazonas e desemboca em Santana, chega a dar 70/80 km por água. Aqui no rio Maicá tem também outras comunidades tradicionais. As comunidades quilombolas Bom Jardim, Murumurutuba, Murumuru, Tiningu, Nova Vista do Ituqui, Patos do Ituqui, São José do Ituqui e São Raimundo do Ituqui fazem, todas, fronteiras com as comunidades de terra firme aqui do rio Maicá [...] Se fechar aquela boca ali do rio, quando vier o verão nós vamos sair por onde? Se quisermos ir para Santarém de barco, de canoa, nós vamos sair por onde? Porque a outra saída é lá no Santana. Mas se for pegar o Santana e vir pelo rio Ituqui é muito longe. Então, não tem condição. Naquele período já tinha uma placa dizendo que já era proibida a entrada, antes da implantação já estava dizendo que era proibida a entrada de pessoas na boca aqui do rio Maicá [...] O rio Maicá é onde muita gente pesca, porque tem muito peixe aqui, é pesca para o consumo, pesca para venda (PAXIUBA *et al*., 2017, p 14-15).

O Terminal de Uso Privado da Empresa Brasileira de Portos de Santarém é o empreendimento em estágio mais avançado, cujo Relatório de Impacto Ambiental foi publicado em novembro do ano de 2015. Se construído, será localizado na margem direita do Rio Amazonas, próximo à confluência com o Rio Tapajós e permitirá a movimentação de cerca de 4,8 milhões de toneladas de soja por ano. O pátio regulador do porto terá a capacidade para receber até 938 caminhões (EMBRAPS, 2015).

O EIA/RIMA apresentado pela Embraps apresentou falhas metodológicas e de conteúdo, que dificultam a compreensão do empreendimento por parte da sociedade. Dentre elas, é importante destacar a ausência de referência às comunidades quilombolas e indígenas na área de influência do empreendimento, sendo que nestas há a habitação e ocupação histórica e tradicional de diversos povos, conforme pode ser observado nos mapas abaixo.

Figura 2 – Mapa da região do Maicá e Ituqui, com identificação das comunidades de pescadoras

e pescadores, indígenas e quilombolas, bem como as áreas de expansão portuária de Santarém



Fonte: Protocolo de Consulta da Colônia de Pescadores Z-20

A não identificação de povos indígenas e comunidades quilombolas na área de influência do empreendimento faz parte de uma lógica de colonialidade que invisibiliza a existências de sujeitos cujos modos de vida são considerados atrasados e descartáveis e nomeia como "vazios demográficos e desertos as áreas que querem submeter" (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 167).

Neste sentido, considera-se importante trazer o conceito de necropolítica de Mbembe (2011) para que possamos compreender o caráter estruturante das violências praticadas, seja pelo estado brasileiro, seja por agentes privados contra os povos do campo, da floresta e das águas. Quando a "expressão da soberania reside amplamente no poder e na capacidade de decidir quem pode viver e quem deve morrer" (MBEMBE, 2011, p. 19), estamos diante da política da morte, amplamente praticada no contexto da construção de grandes empreendimentos econômicos em toda a América Latina. Esta morte deve ser compreendida não só como a morte física, mas também a morte simbólica através da destruição de modos de vida, relações comunitárias, tradições e culturas (MBEMBE, 2011).

A invisibilização destas comunidades ou a subjugação de seus modos de vida em nome de um suposto interesse econômico nacional é também uma expressão da violência racista. Para compreender essa relação, é importante trazer o conceito de racismo definido por Carlos Moore:

> O racismo é uma recuperação cultural de um conjunto de comportamentos agressivos,

> violentos e egoístas cuja finalidade é a estruturação e a sustentação de sistemas de gestão dos recursos em termos racialmente monopolistas. Nas sociedades multirraciais, é por intermédio do fenótipo que se organiza a gestão dos recursos. Na medida em que o racismo visa a ejetar esse "Outro Total" do circuito do usufruto dos recursos de um espaço definido, garantindo a sua marginalização completa, ele almeja a substituição do Outro, a sua erradicação mediante a assimilação ou qualquer outra forma radical (MOORE, 2007, p. 285).

A dimensão colonial e racista inerente ao modelo de desenvolvimento do agronegócio explica o fato da Embraps ter sido incapaz de identificar ao menos 10 comunidades quilombolas na área de influência do empreendimento (o território quilombola Maria Valentina compreende 03 comunidades), todas elas com processo administrativo para titulação de seus territórios em andamento do Incra e a maioria com RTID[5] publicado (BRASIL, 2016). Além disso, quatro aldeias indígenas pertencentes ao Território Indígena Munduruku estão presentes na área, todas com processo aberto na FUNAI (PAXIUBA *et al*., 2017, p. 16).

A não identificação destas comunidades causou profunda indignação destes povos e foi um agente catalisador do processo de mobilização que resultou na suspensão do licenciamento ambiental do Terminal de Uso Privado da Embraps. Isso porque, a invisibilização dos povos atingidos demonstra, além do racismo e subalternização destas comunidades, por parte do empreendedor, o descumprimento da Convenção 169 da OIT, principalmente quanto a não realização da Consulta Prévia, Livre e Informada aos povos e comunidades tradicionais, direito tão caro a estes povos (BRASIL, 2016, p. 61).

A Convenção nº 169 da OIT é norma de *status* materialmente constitucional, que serve de parâmetro da Convenção Americana de Direitos Humanos e trata-se de legislação admitida na Corte Interamericana de Direitos Humanos, que prevê direitos aos povos indígenas e aos povos tribais. A denominação "tribal" se aplica a várias circunstâncias. A intencionalidade do termo designativo é abranger as complexas e múltiplas situações de povos e comunidades de vários países que possuem características culturais específicas (TOMEI; SEWPSTON, 1999). Neste sentido, a categoria jurídica dos povos e comunidades tradicionais compreende sujeitos de direitos previstos também na Convenção nº 169 da OIT. São ribeirinhos, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, catadoras de mangaba, castanheiros, faxinalenses, entre tantos outros povos.

O Direito de Consulta Prévia, Livre e Informada está previsto no artigo 6º da Convenção 169 da OIT que determina que os povos indígenas e tribais, cuja a autoidentidade[6] se conforma

[5] O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) é uma peça técnica fundamental no processo de titulação dos territórios quilombolas. Ele está previsto na Instrução Normativa nº 49 do Incra e deve conter: Relatório Antropológico, levantamento fundiário, planta e memorial descritivo da área da comunidade, cadastramento das famílias, levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas se encontram e parecer jurídico.

[6] A autoidentidade se baseia na perspectiva de que "*nenhum Estado ou grupo social tem o direito de negar a identidade a um povo indígena ou tribal que como tal ele próprio se reconheça"* (ABRAMO; RAMOS, 2011, p. 8).

como critério subjetivo fundamental para definição de quem são os sujeitos da Convenção, deverão ser consultados "cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente" (BRASIL, 2004).

O caráter prévio da consulta está explícito no texto da lei e ela deve atender a uma finalidade específica que é garantir a participação e consentimento dos povos tradicionais passíveis de serem afetados através de medidas legislativas ou administrativas. Desta feita, durante o processo de licenciamento ambiental, que possui várias etapas e decisões administrativas em seu curso, a participação dos povos interessados deve ser direta e permanente, sendo renovada a cada etapa do licenciamento e antes da emissão de qualquer licença (GARZON, 2016).

Além de prévia, a consulta deve ser livre de coações e imposições, de boa-fé, informada de forma a garantir a compreensão das partes envolvidas e ser realizada "mediante procedimentos apropriados" e através das "instituições representativas" de cada povo que possa ser afetado com a medida (GARZON, 2016).

O respeito a este procedimento não é a prática que se observa nos licenciamentos ambientais de grandes obras, como o ocorrido durante o licenciamento do Terminal de Uso Privado da Embraps. A reivindicação imediatamente apresentada por estes povos aos órgãos públicos foi a realização da consulta prevista na Convenção 169 da OIT, o que culminou com a suspensão do licenciamento ambiental da Embraps e num amplo processo de mobilização destes povos para a construção de seus protocolos de consulta.

Defesa dos Territórios e a Elaboração do Protocolo de Consulta Quilombola.

Para se compreender o processo de resistência às violações de direitos que Estado e empresas praticaram – e seguem praticando – no caso dos portos do Maicá, precisamente no caso envolvendo o Porto da Embraps, é necessário apontar a dimensão histórica da mobilização. À medida que o processo de licenciamento ambiental avançava na Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS-PA), cresciam também as mobilizações, que se intensificaram após a apresentação do EIA/RIMA pela Embraps em novembro de 2015.

Deste processo, destaca-se que Federação das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS) encaminhou, em janeiro de 2016, ofícios à SEMAS-PA, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual, informando a existência de comunidades quilombolas, indígenas e pescadoras na região do Maicá e exigindo a realização da consulta prevista na Convenção 169 da OIT (TERRA DE DIREITOS, 2016). Além disso, as comunidades quilombolas iniciaram a produção de abaixo assinados nas comunidades para provocar a mobilização em torno do direito de consulta.

A audiência pública exigida pela legislação ambiental, que não se confunde com a efetivação da consulta prévia, estava marcada para acontecer no dia 23 de fevereiro de 2016 e, diante das inúmeras manifestações dos movimentos sociais, ela foi adiada pela SEMAS (TERRA DE DIREITOS, 2016). Concomitante a isso, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública em face da Embraps, da União, da Agência Nacional de Transportes Aquaviário – ANTAQ e do Estado do Pará, exigindo, em síntese, que o processo de licenciamento ambiental fosse suspenso até que fosse "*realizada a consulta prévia aos povos quilombolas e demais comunidades tradicionais localizadas na área de influência do projeto do Terminal Portuário da Embraps*" (BRASIL, 2016, p. 64).

Em março de 2016, no dia internacional das mulheres, uma grande mobilização foi realizada na cidade e:

> *Quilombolas, indígenas, pescadoras, agricultoras familiares, trabalhadoras urbanas e estudantes uniram-se numa onda de resistência para dizer não aos portos no Maicá, às hidrelétricas no Rio Tapajós e ao agronegócio (*PEREIRA, 2016).

Em abril de 2016, o Juiz da 2ª Vara Federal de Santarém, Érico Rodrigo Freitas Pinheiro, concedeu liminar suspendendo o licenciamento do Terminal de Uso Privado da Embraps, "e *de qualquer ato visando o empreendimento, até que seja demonstrada a efetiva realização do procedimento de consulta livre, prévia e informada às populações quilombolas e tradicionais situadas na sua área de influência direta*" (BRASIL, 2016). Após esta decisão, uma questão deveria ser enfrentada pelas comunidades quilombolas, indígenas, de pescadoras e pescadores: de que forma seria realizado este processo de consulta? Quem determinaria como seria feita esta consulta? O juiz, o estado do Pará, a Embraps ou as próprias comunidades?

Como visto, a Convenção 169 determina que a consulta deve acontecer "mediante procedimentos apropriados" e através das "instituições representativas" dos povos interessados. Ou seja, ela deve acontecer respeitando a cultura de cada povo, bem como suas formas de organização e tomadas de decisões, não podendo ser imposto um método próprio pelo Estado (GARZON *et al*, 2016). O artigo 5º corrobora com este entendimento ao afirmar que na aplicação das disposições da Convenção "deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos" (BRASIL, 2004).

Foi neste contexto e, partindo da experiência de outros povos no Médio Tapajós, como o povo Munduruku e a comunidade de ribeirinhos Montanha e Mangabal que as comunidades quilombolas decidiram realizar um protocolo de consulta. Este documento deve ser o orientador do processo de consulta, a ser respeitado pelo Estado brasileiro, diante da pretensa construção do empreendimento do Porto do Maicá.

A construção do protocolo de consulta quilombola

> A gente precisava fazer alguma coisa, porque vai nos afetar diretamente, não vai ser bom para nós. Aí conversamos com a Terra de Direitos e resolvemos fazer reuniões nas comunidades para a gente fazer nosso protocolo de consulta, né? Até porque a gente viu que nós não fomos consultados, até naquele momento a gente não foi consultado pela EMBRAPS. A gente nunca foi informado de nada. Então a gente resolveu ir para as comunidades para dizer para eles (a EMBRAPS) como a gente quer ser consultado. Fizemos reunião no Murumurutuba, levamos o Ministério Público Federal e a Terra de Direitos, para a gente traçar um plano de trabalho. Resolvemos andar em cada comunidade e ouvir cada uma e saber se era a favor ou contra a construção do porto. A gente se planejou e visitou todas as comunidades quilombolas (PAXIUBA et al., 2017, p. 14, citando. Dileudo Guimarães, Presidente da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém).

A FOQS representa 12 comunidades do município de Santarém, a saber: Arapemã, Saracura, Tiningu, Murumuru, Murumurutba, Tiningu, Patos do Ituqui, Pérola do Maicá, Nova Vista do Ituqui, São Raimundo do Ituqui, São José e Surubiu-Açu. No início do processo de construção do protocolo de consulta quilombola, duas decisões importantes foram tomadas: a FOQS seria a entidade representativa das comunidades no processo de consulta e o protocolo seria realizado de forma abrangente, para que fosse utilizado como instrumento em diversos casos que envolvessem medidas legislativas e administrativas que pudessem afetá-los.

Após esta definição foram realizadas diversas reuniões entre as lideranças da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém, bem como os presidentes de todas as 12 associações das comunidades. As primeiras reuniões decidiram que haveria processos de mobilização e realização de oficinas/encontros em 09 comunidades quilombolas e no Território Quilombola Maria Valentina (que compreende 03 comunidades).

Posteriormente ao período de formação, os comunitários de cada território se reuniram para responder algumas perguntas, tais como: Quem somos? Por que devemos ser consultados? Quem deve ser consultado? Qual a melhor forma de se fazer a consulta?

Este procedimento foi repetido em cada comunidade e, após este processo, as lideranças quilombolas se reuniram, munidos das atas das reuniões, bem como das respostas aos questionamentos realizados durante as oficinas, para realizar um texto base do protocolo de consulta que foi aprovado em assembleia geral, realizada na comunidade de Nova Vista do Ituqui, em setembro de 2016.

A assembleia final de aprovação do protocolo de consulta contou com a participação de mais de 200 pessoas, provenientes das 12 comunidades quilombolas. Todas as oficinas foram realizadas com uma média de 50 pessoas presentes em cada uma; elas foram financiadas, em sua maior parte, pelas próprias comunidades que se organizavam para garantir a alimentação das pessoas participantes. A Federação das Organizações Quilombolas, juntamente com a organização

Terra de Direitos, acompanharam todas as oficinas, reuniões e a assembleia.

Se observarmos o procedimento previsto no protocolo de consulta quilombola, será possível perceber que ele expõe um método de consulta que respeita a própria forma que as comunidades se organizaram para construir seu próprio protocolo. O documento determina a realização de um "plano de trabalho", documento que norteará todo o processo de consulta, sendo que ele, porém, deve respeitar as etapas previstas no próprio protocolo que determina, em síntese, a realização de reuniões informativas em cada comunidade, deliberação de cada comunidade e, por fim, uma assembleia geral de todas elas para que possam deliberar sobre o assunto.

Após a finalização do protocolo, o mesmo foi entregue ao Ministério Público Federal, Estadual, SEMAS-PA, bem como a outras instituições públicas. Ademais, a Federação das Organizações Quilombolas de Santarém se habilitou como assistente[7] do Ministério Público Federal na Ação Civil Pública que trata do caso do Porto da Embraps para que pudesse, em nome próprio, defender seu direito de ser consultada de acordo com o modo definido no protocolo de consulta.

Neste momento, a Ação Civil Pública está caminhando para a sentença final (e o licenciamento ambiental do porto continua suspenso após decisão do TRF1), onde se espera que a justiça federal de Santarém reconheça não só o direito à consulta, como também os próprios protocolos (dos quilombolas, pescadores e indígenas) como o instrumento jurídico legitimo que determina a forma como esta consulta deve proceder. Este entendimento está em consonância com a jurisprudência internacional do tema, como também respeita os ditames da Constituição Federal de 1988 que, como dito acima, reconheceu o pluralismo jurídico e o decreto 6040/2007, que reconhece o direito construído pelos próprios grupos étnicos e suas regras consuetudinárias.

A jurisprudência dos tribunais brasileiros vem, aos poucos, se manifestando sobre o assunto. Em dezembro de 2017 a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região determinou a suspensão por tempo indeterminado do licenciamento ambiental da mineradora Belo Sun até que fosse realizado o processo de consulta às comunidades indígenas afetadas, respeitando o protocolo de consulta por eles construído. Esta decisão é um marco na jurisprudência brasileira, conquistada após anos de intensos processos de resistência de diversos povos do Brasil, diante das violações de direitos sofridas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O oeste do Pará é identificado como uma rota lucrativa para o agronegócio, notadamente para o escoamento, armazenamento e exportação de soja ao mercado internacional. Novas áreas

[7] Forma de intervenção de terceiros l que tenham interesse que a sentença seja juridicamente favorável ao assistido em um processo judicial. Previsto no Código de Processo Civil.

de cultivo de soja e a construção de estruturas logísticas têm sido planejadas e executadas nesta região, a exemplo da pretensão de grandes empreendimentos portuários no município de Santarém.

A construção destes empreendimentos carrega consigo uma lógica de violações de direitos e destruição de modos de vida de comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas. O caso dos portos no Maicá é um exemplo emblemático disto, notadamente o caso do licenciamento ambiental do Terminal de Uso Privado da Empresa Brasileira de Portos de Santarém.

O processo de licenciamento ambiental deste empreendimento carrega consigo toda uma sorte de arbitrariedades, tais como a invisibilização de povos indígenas e comunidades tradicionais que habitam a área de influência do empreendimento e o não respeito à Convenção 169 da OIT, em particular, o direito de consulta prévia, livre e informada.

Conclui-se que a desconsideração sobre os direitos das comunidades quilombolas importa em prática racista, pois selecionou a exclusão específica de um grupo étnico ao ponto de negar sua existência e sua identidade. Tal prática, permanente no contexto de grandes empreendimentos econômicos, tal como no monocultivo da soja e na construção de obras de infraestrutura, se deu especialmente nos discursos do Estado (pela SEMAS) e pela EMBRAPS sobre a realidade local.

A não realização da Consulta Prévia, Livre e Informada, no caso do porto da Embraps, em Santarém, desencadeou um amplo processo de mobilização dos movimentos sociais e das comunidades que poderiam ser afetadas, o que culminou na suspensão do licenciamento ambiental pela Justiça Federal de Santarém. A decisão judicial determinou que fosse realizada a consulta prevista na Convenção 169/OIT às comunidades quilombolas e todas as comunidades tradicionais que estão na área de influência do empreendimento.

Quilombolas, indígenas pescadoras e pescadores, então, construíram seus protocolos de consulta, determinando a forma como gostariam de ser consultados. Estes protocolos são instrumentos jurídicos próprios destas comunidades que exprimem o direito construído por esses próprios grupos.

A construção destes protocolos está em consonância com a jurisprudência internacional, bem como ao que determina a Constituição Federal de 1988 que reconheceu a nação brasileira como pluriétnica. Portanto, os Protocolos são expressão de resistência, cujo formato "documental" tem função de dialogar com o Estado na mesma linguagem protocolar, de modo estratégico, a fazer com que o próprio Estado reconheça primeiramente a existência das comunidades, suas identidades e assim seus direitos, tencionando os limites práticos de Estado de Direito plural que deva reconhecer os Protocolos como normas consuetudinárias e com peso de lei.

Este campo científico "centauro" tem o desafio atual de analisar os protocolos de consulta como instrumentos de tensão da própria definição de pluralismo jurídico. Percebemos que a

"oficialidade" (PAZELLO, 2014) do Protocolo, assim como seu caráter "participativo" (WOLKMER, 2001) ainda é colocado em hierarquias jurídicas de modo muito semelhante ao monismo jurídico (LYRA FILHO, 1982).

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís; RAMOS, Christian. Introdução. *In*: **Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho**. – Brasilia: OIT, 2011. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf>. Acesso em 30/01/2018.

BARRETO, Clarissa de Araújo. Os impactos socioambientais do cultivo de soja. *In*: **Anais do II Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, São Paulo, 2004.

BARROS, Bettina. Bunge e Amaggi criam a Unitapajós. **Valor Econômico**, 30 de outubro de 2013.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. *In*: POUTIGNAT, Philippe; STREIFFFENART, Jocelyne (orgs.). **Teorias da etnicidade:** seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. São Paulo: Editora Fundação da Unesp, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRANCO, Marianna. **Empresários renovam pacto para não comprar soja de áreas desflorestadas**. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2014/11/moratoria-da-soja-erenovada-ate-maio-de-2016>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em 30/01/2018.

BRASIL. Ministério Público Estadual. **Ação Civil Pública nº**. Santarém –PA. Promotoria Ambiental de Santarém. 2013.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública nº 0000377-75.2016.4.01.3902**. Santarém –PA. Procuradoria da República do Município de Santarém. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Subseção Judiciária de Santarém. **Processo N° 0000377-75.2016.4.01.3902 - 2ª VARA FEDERAL**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/liminar_suspensao_licenciamento_porto_maica_santarem.pdf. Acesso em 30/11/2017.

CARDOSO, Luís Fernando. **A Constituição Local**: direito e território na Comunidade de Bairro Alto, na Ilha de Marajó – Pará. 2008. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CASTRO, Edna Maria Ramos de; RODRIGUES, Jondison Cardoso; HAZEU, Marcel Hazeu; ALONSO, Sara. Megaprojetos e novos territórios do capital: infraestrutura de transporte e portuária na Amazônia. *In*: CASTRO, Edna Maria Ramos de; FIGUEIREDO, Silvio Lima (Orgs). **Sociedade, campo social e espaço público**. Belém: NAEA, 2014.

EMBRAPS – Empresa Brasileira de Portos de Santarém. **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**: Terminal portuário de granéis sólidos vegetais da empresa brasileira de portos de Santarém. FADESP, 2015. 1118p.

ENGEL, Guido Irineu. **Pesquisa-ação**. Educar, Curitiba, n. 16, p. 181-191, 2000.

FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES QUILOMBOLAS DE SANTARÉM. **Protocolo de Consulta**. Santarém, 2016. Disponível em: http://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/PROTOCOLO_CONSULTA_WEB-min.pdf. Acesso em 30/11/2017.

GARZON, Biviany Rojas. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais/Biviany Rojas Garzón, Erika M. Yamada, Rodrigo Oliveira. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC. Due Process of Law Foundation, 2016.

LOUREIRO, Violeta; PINTO, Jax. **A questão fundiária na Amazônia**. Estudos Avançados 19 (54), 2005.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 11. ed. Editora Brasiliense, 1982.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Traversées, diasporas, modernités. Raison politique, n.º 21, pp 29-60. Trad. Elisabeth Falomir Archambault.

MOORE, Carlos. Racismo e sociedade: novas bases epistemológicas para entender o racismo. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2007. *In* BONFIN, Joice Silva; VICENTE, Jéssica Silveira. **Territorialização do Agronegócio e Apropriação das Águas no Cerrado Baiano.** Disponível em: <https://singa2017.files.wordpress.com/2017/12/gt10_1506906864_arquivo_trabalhocompletosinga2017.pdf > Acesso em 30/11/2017.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Identitdade, Etnia e Estructura Social**. São Paulo, Livraria Editora Pioneira, 1976.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Terras de Quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento. **Tomo** (UFS), v. 11, p. 43-58, 2008.

PAXIUBA, Carla; FREITAS, Isadora; PORTELA, Juliana; ARANTES, Luana; XIMENES, Lucas; PINHEIRO, Lucineide; SOUSA, Sara. **Análise Crítica do Relatório de Impacto Ambiental –RIMA do Porto do Maicá**. Artigo apresentado no Programa de Pós Graduação em Sociedade, Desenvolvimento e Natureza, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2017.

PEREIRA, Sara. Mulheres são como água, crescem quando se juntam. Disponível em: https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/mulheres-sao-como-agua-crescem-quando-se-juntam/19941. Acesso em 30/11/2017.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Reinvenção dos Territórios**: a experiência latino-americana e caribenha. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2006.

SAUER, Sergio. Considerações finais: apontamentos para a continuidade do (em)debate territorial. *In*: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (org.). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Editora da UnB, 2011. p.411-422.

SAUER, Sérgio; PIETRAFESA, J. P. Novas fronteiras agrícolas na Amazônia: expansão da soja como expressão das agroestratégias no Pará. **Acta Geográfica (UFRR)**, v. 1, p. 245-264, 2013.

SCHLESINGER, Sérgio; NORONHA, Silvia. **O Brasil está nu! O avanço da monocultura da soja**: o grão que cresceu demais. Rio de Janeiro: FASE, 2006.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Reflexão do Direito das "comunidades tradicionais" a partir das declarações e convenções Internacionais. Hiléia – Revista de Direito Ambietal da Amazônia, n. 3 jul-dez , 2004.

TERRA DE DIREITOS. Pelo direito de serem consultados sobre porto que poderá afetá-los, quilombolas se levantam numa grande mobilização comunitária. Disponível em: http://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/pelo-direito-de-serem-consultados-sobre-porto-que-podera-afetalos-quilombolas-se-levantam-numa-grande-mobilizacao-comunitaria/21230. Acesso em 30/11/2017.

THIOLLENT. Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TOMEI, Manuela; SEWPSTON, Lee. **Povos indígenas e tribais**: guia para a aplicação da Convenção n.169 da OIT. 1. ed. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1999

VANDERLINDEN, Jacques. Les droits Africains entre Positisme et Pluralisme. **Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'outre mer**, vol. 46, p. 279-292. 2000.

VITENTI, Lívia: **Da Antropologia Jurídica ao Pluralismo Jurídico**. 2005. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

_____. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001, p. XVI

WOLKMER. Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.