UM PROTOCOLO DE CONSULTA NO ALTO TROMBETAS: EXPERIÊNCIAS E RESULTADOS

Erika Giuliane Andrade de Sousa Beser[1]

Júlia Farias Ribeiro[2]

Luciana Gonçalves de Carvalho[3]

RESUMO: O objeto deste artigo é a criação de um protocolo com vistas a normatizar, para agentes internos e externos, os processos de consulta baseados na Convenção nº 169, no Território Quilombola Alto Trombetas II, em Oriximiná/PA. Consideraram-se, para tanto, os obscuros cenários de aplicação desse instituto jurídico na própria região, no Brasil e na América Latina, onde experiências sucedidas até o momento suscitam dúvidas acerca da efetividade dos processos de consulta previstos na convenção. Como resultado, verifica-se que, embora exista certa visibilidade jurídica (expressa em normas e garantias legais), persiste a invisibilidade moral das comunidades remanescentes de quilombos enquanto sujeitos de direitos no Brasil.

Palavras-Chave: Consulta prévia. Protocolo. Quilombos. Alto Trombetas II.

ABSTRACT: This articles deals with a consultation protocol prepared in quilombola communities on the banks of the Trombetas river, in Oriximiná/PA (Território Quilombola Alto Trombetas II). This document intends to regulating, for internal and external agents, the consultation processes based on Convention 169. The obscure scenarios and experiments of application of this legal institute in Trombetas, in Brazil and in Latin America raise doubts about the effectiveness of the prior consultation instrument. The results demonstrate that, in despite of the juridical visibility achieved by quilombola communities (garantees about quilombola rights), their moral invisibility remains in Brazil.

Keywords: Prior consultations. Protocol. Quilombola lands. Alto Trombetas II.

INTRODUÇÃO

Este artigo comenta experiências de pesquisa e extensão universitárias desenvolvidas junto a uma associação quilombola do município de Oriximiná/PA, entre 2015 e 2017, na elaboração de um protocolo de consulta que pretende servir de base para uniformizar procedimentos de tomadas de decisões que sejam reconhecidos por agentes internos e externos as oito comunidades remanescentes de quilombos que a entidade representa. Assim, o próprio processo de maturação de ideias para o protocolo, por parte da Associação das Comunidades Remanescentes de

[1] Antropóloga no setor Serviço Quilombola no Incra. Mestre em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense (2009) e Doutora pelo Programa Sociedade, Natureza e Desenvolvimento na Universidade Federal do Oeste do Pará (2018). E-mail: erika_giuliane@yahoo.com.br

[2] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), estudante de iniciação científica no Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Sociedades Amazônicas, Cultura e Ambiente (bolsista Fapespa) E-mail: juliafarias963@gmail.com

[3] Doutora em Antropologia (PPGSA/UFRJ, 2005). Professora do curso de doutorado em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento, e do curso de mestrado em Ciências da Sociedade, da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Professora do Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Pará. E-mail: luciana.gdcarvalho@gmail.com

Quilombos do Alto Trombetas II (ACQRAT), constituiu o campo sobre o qual se teceram as observações que embasam os comentários ora apresentados.

Os trabalhos que inspiram esses comentários foram realizados por uma equipe composta por: duas docentes, uma de Antropologia e uma de Direito; e três estudantes, sendo uma de doutorado, oriunda do curso de Direito, e duas de graduação — uma de Direito e uma de Antropologia. Em parte dos trabalhos também estiveram presentes dirigentes e membros da ACRQAT, sobretudo nas ocasiões de discussão coletiva dos conteúdos do protocolo.

O objetivo do artigo é, acima de tudo, compartilhar e refletir o próprio processo de elaboração conjunta de um protocolo de consulta que envolveu pesquisadoras universitárias e quilombolas. O assunto é pertinente no contexto atual vivenciado no Baixo Amazonas, onde é crescente o número de povos indígenas e comunidades tradicionais que se engajam na produção de protocolos comunitários com o intuito de estabelecer regras próprias para o diálogo com agentes externos que representam interesses de implantação de projetos e empreendimentos nos territórios de ocupação tradicional daqueles grupos.

Inicialmente, o artigo apresenta os antecedentes e as motivações que conduziram a ACRQAT ao projeto de elaborar o próprio protocolo, depois de uma experiência dramática de consulta prévia[4] no contexto de um inquérito civil. Na segunda seção, dedica-se a uma avaliação dos contextos de regulamentação e aplicação da Convenção nº 169 (C169), no Brasil e na América Latina, revelando um confuso cenário em que outros direitos se superpõem aos dos povos indígenas e tribais aos quais a convenção se aplica, postergando ou até mesmo impedindo a efetivação do direito à consulta prévia, livre e informada. A terceira seção volta-se para a área focada no artigo, o Território Quilombola (TQ) Alto Trombetas II. Por fim, a quarta seção detém-se no protocolo de consulta da ACRQAT.

ANTECEDENTES

Entre 2012 e 2015 as comunidades remanescentes de quilombos do território Alto Trombetas II, em Oriximiná/PA, estiveram envolvidas em uma série de eventos marcados por controvérsias e dissensões que constituíram o processo de consulta prévia sobre um projeto de mineração em terras que ocupam, as quais, por sua vez, são sobrepostas pela Floresta Nacional Saracá-Taquera (FNST) e, por isso, ainda não foram tituladas. O processo, altamente dramático (TURNER, 2008) e elucidativo das relações de poder (GLUCKMAN, 2010) que atravessam o

[4] Em 24 de janeiro de 2018 foi publicado pelo governo do Pará o Decreto nº1.969, que trata da criação de um grupo de trabalho para regulamentar a realização de consultas prévias, livres e informadas para comunidades tradicionais, como previsto na Convenção 169 da OIT. O MPF solicitou revogação imediata do referido Decreto, pois essa norma não garante a efetiva participação das comunidades tradicionais nas propostas sobre o tema.

território quilombola, revelou-se paradigmático da situação que confronta certa visibilidade jurídica — garantida pela legislação específica vigente — e a recorrente invisibilidade moral dos grupos remanescentes de quilombos perante diferentes segmentos da sociedade: empresas, governos, órgãos públicos e organizações não governamentais (ONG) (BESER, 2016; BESER & FARIAS, 2017).

A referida consulta prévia foi realizada no contexto de um Inquérito Civil aberto pelo Ministério Público Federal (MPF) em Santarém, em 2012, após denúncias feitas por lideranças quilombolas, assessoradas pela organização não governamental Comissão Pró-Índio de São Paulo, de que a Mineração Rio do Norte (MRN) vinha executando limpeza de ramais e atividades de pesquisa em áreas de ocupação quilombola sem o conhecimento dos moradores. Além de recomendar a suspensão de licenças e autorizações da mineradora – o que foi acatado pelos órgãos federais responsáveis –, o MPF determinou a aplicação da consulta prévia, com base na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, e a delegou, inicialmente, à Fundação Cultural Palmares (FCP), instituição incumbida da proteção do patrimônio afro-brasileiro.

A consulta sucedeu-se, portanto, em meio a episódios conectados ao procedimento jurídico e dotados de alta carga moral-legal (OLIVEIRA, 2002), envolvendo um conjunto de agentes que exercem poderes distintos sobre os domínios da ACRQAT. Ademais, contou com a participação da Associação Mãe Domingas, entidade representativa das comunidades que perfazem o Território Quilombola (TQ) Alto Trombetas I, também afetadas pelas ações da mineradora (SCARAMUZZI, 2017).

O processo padeceu de dificuldades incontestes no que diz respeito à garantia das condições para que a consulta fosse, efetivamente, prévia, livre e informada (BESER & FARIAS, 2017). Uma série de atos executados no decorrer do processo foram percebidos pelos quilombolas como desconsideração, no sentido apontado por Oliveira (2002, p. 9):

> A desconsideração como insulto moral, é caracterizada como um ato ou atitude que agride direitos de natureza ético-moral [...] Diferentemente das agressões a direitos jurídicos-legais, o insulto moral não pode ser traduzido, de imediato, em evidências materiais.

Do ponto de vista da ACQRAT, ao qual este artigo se limita, foram pungentes as dissidências internas e desavenças com lideranças e moradores do Alto Trombetas I, além de desacordos com os órgãos envolvidos, conflitos com a empresa e divergências com o próprio MPF, que, no intuito de proteger o direito das comunidades, tomou atitudes que, por vezes, as desagradaram – conforme os próprios representantes informam. Todavia, julga a associação que o

saldo foi positivo quanto à aquisição de novos conhecimentos e meios de luta por direitos.

Neste sentido, lideranças da ACRQAT apontam enfaticamente a conquista de competências específicas para lidar com governos, órgãos públicos, empresas, operadores do direito, ONGs: "aprendemos a fazer uma ata, a documentar tudo, até com fotografia. Porque o sujeito, depois, diz que não participou da consulta, mas a foto está lá". Às vezes isso se torna estressante, mas, por outro lado, é bom, porque faz parte de um aprendizado e com isso a gente começa realmente a ter conhecimento dos nossos direitos como quilombola; nós aprendemos a lidar, a agir pela nossa própria área. Se acontecer uma situação semelhante, nós já sabemos por onde começar (CUMBUCA NORTE, 2016).

Em 2017, sentindo-se fortalecidos pela experiência da consulta supracitada, mas sem esquecer os dramas vivenciados, os quilombolas do Alto Trombetas II depararam-se com um novo processo em que a consulta prévia seria exigida: a regularização fundiária do território, que, além da FNST, também é sobreposto pela Reserva Biológica do Rio Trombetas (RBRT). Diante disso, a ACRQAT decidiu-se pela elaboração de um protocolo de consulta próprio para guiar tanto as comunidades quanto os governos na aplicação do instrumento jurídico da C169. Seu objetivo é que as próximas consultas não sejam "feitas de qualquer jeito, porque isso traz mais problemas", e que os moradores sejam "consultados de um jeito que possamos entender, participar, discutir com calma, tomar decisões e ter nossas decisões respeitadas" — nas palavras dos próprios.

Os TQs do Trombetas se veem ameaçados por grandes projetos em curso ou previstos para serem implantados ao longo do rio que lhes dá vida e nome. Além da própria mineração e das concessões florestais em curso na FNST, a implantação da hidrelétrica acima de Cachoeira Porteira, cujos estudos iniciaram nos anos 1970, sendo depois interrompidos, é uma ameaça que ressurge. Exigindo que se cumpra o direito de serem consultados previamente sobre esses e outros projetos, e já "escaldados" da recorrente "desculpa" apresentada pelos empreendimentos de que "a consulta prévia não está regulamentada no Brasil", os membros da ACQRAT pretendem que o protocolo oriente qualquer agente externo para o diálogo igualitário e respeitoso às comunidades, no qual cada parte esteja consciente de seus direitos e deveres.

A iniciativa dos quilombolas do Alto Trombetas II não é singular nem isolada, mas está inserida em um movimento crescente de produção de protocolos de consulta pelos próprios sujeitos que pretendem ser consultados, o qual vem sendo fomentado por ONGs nacionais e internacionais, setores da igreja católica, universidades e pelo Ministério Público. Desde 2014, por exemplo, fizeram-no os Wajãpi, Krenak, Munduruku, Juruna e povos do território indígena do Xingu; as comunidades ribeirinhas de São Francisco e Pimental; os beiradeiros do Projeto Agroextrativista Montanha e Mangabal; e os quilombolas de Abacatal/Aurá e da Federação das

Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS).

É importante destacar que esses protocolos são regras internas criadas pelas próprias comunidades, refletindo características tradicionais e o modo como se relacionam interna e externamente, e definindo como, na prática, desejam ser abordadas em situações de consulta prévia. De acordo com Monteiro (2015, p. 35).

> Os protocolos comunitários podem ser entendidos como meios de positivação, através de um documento, do direito consuetudinário, via de regra, transmitidos oralmente durante gerações. Deste modo, capacita[m] os povos e comunidades tradicionais a dialogarem com os agentes externos em paridade de posições.

Em geral, adotam um modelo discursivo claramente construído na confluência de discursos eruditos, marcados por jargões jurídicos e antropológicos, com saberes e visões locais do direito (GEERTZ, 1997). São, portanto, documentos do processo de mediação instaurado entre os próprios grupos e "agentes sociais especializados [que] passaram a deter autoridade para dizer quem são, onde e como vivem e quais os direitos desses grupos" (ANDRADE, 2009, p. 44).

Clamam não só pelo respeito à C169, mas por processos de boa-fé que considerem a linguagem, a compreensão, a forma de decidir e o desejo das comunidades, sem perturbar o seu modo de viver. Diante do recorrente argumento usado pelo governo, de que a falta de regulamentação impede a obrigação de consultar, os protocolos comunitários consumam as regras e as normas que possibilitam o diálogo direto, demonstrativo da boa-fé que deve pautar os processos fundamentados na C169.

CENÁRIOS DA REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO DA C169

Considerada o principal instrumento internacional sobre direitos humanos dos povos indígenas e tribais, a Convenção nº 169 inova ao encará-los "como grupos sociais cujas formas de vida, culturalmente distintas, devem ser respeitadas porque são perenes, ainda que passíveis de mudanças provocadas pelas dinâmicas sociais" (ALMEIDA; DOURADO, 2013, p.27).

A convenção avança, ainda, ao tornar obrigatória a realização de consulta prévia à implantação de qualquer projeto que envolva a exploração de recursos nos territórios ocupados por tais grupos, conferindo-lhes o direito de participar da utilização, administração e conservação desses recursos, inclusive quando o Estado retém a propriedade do subsolo (como é o caso, no Brasil). Reconhece a esses grupos prerrogativas para definir as próprias prioridades no processo de desenvolvimento econômico, social e cultural, ao mesmo tempo em que atribui ao Estado o dever intransferível de conduzir consultas de boa-fé e de maneira adequada às circunstâncias dos

consultados (FIGUEIROA, 2009).

Adotada em 1989, em Genebra, a Convenção nº 169 foi ratificada por 22 Estados, dos quais "16 são Estados latino-americanos, um da Oceania, um africano, um asiático e três europeus" (SILVA, 2016, p. 71). No Brasil, a C169 foi promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004 e, desde então, tem sido crescentemente apropriada como fundamento legal para demandas quanto a medidas legislativas ou administrativas que possam ferir os direitos de grupos indígenas, quilombolas e ribeirinhos, entre outros passíveis de enquadramento como povos e comunidades tradicionais.

Contudo, a despeito de a C169 ser um tratado de direitos humanos e possuir *status* normativo supralegal, ou seja, estar acima das demais normas infraconstitucionais (SILVA, 2016), e do Decreto nº 5.051/2004 prever a execução e o cumprimento de seus mandamentos na integralidade, a aplicação da consulta prévia tem sido evitada ou dificultada sob alegação da falta de regulamentação no Brasil. Dessa forma, apesar dos evidentes avanços conceituais operados pela C169, a efetividade dos direitos que ela pretende assegurar está longe de ser uma realidade.

Diversos países na América Latina ainda vêm tentando regulamentar a aplicação dos direitos previstos na C169, particularmente no que tange à consulta prévia. Nenhum chegou a expedir regulamentação integral sobre o tema, restringindo-se a regramentos aplicáveis a medidas administrativas decorrentes de processos de licenciamento ambiental para exploração de recursos naturais em terras ocupadas por povos e comunidades tradicionais.

No cenário latino-americano refratário à adoção da consulta prévia como praxe, a experiência colombiana se destaca com um número recorde de procedimentos realizados a cargo da *Dirección de Consulta*, criada em 2011 e vinculada ao Ministério do Interior. Segundo Silva (2016), o país foi um dos primeiros a ratificar a Convenção nº 169, em 1991, e até 2014, aquele órgão concluiu 690 processos de consulta. Contudo, a própria autora adverte sobre a arbitrariedade da normatização da C169 pelo Estado.

> O Estado colombiano tem regulamentado a consulta prévia por meio de atos administrativos e normativas que têm sido questionadas em termos de legitimidade por terem sido elaboradas de modo unilateral. Existe um projeto de *Ley Estatutária* elaborado pelo próprio Ministério do Interior. A Organização Nacional Indígena da Colômbia (ONIC) tem criticado a postura do governo em elaborar anteprojetos sem consultar as organizações e os povos interessados/ afetados (SILVA, 2016, p. 84).

Processos e tentativas de regulamentação da C169 também sofreram graves deficiências, tanto na forma, quanto na substância no Peru, na Bolívia, no Equador e na Guatemala.

Desnaturalizando o diálogo entre povos indígenas e governos, tenderam à mera formalização do direito, a fim de facilitar o investimento de grandes empresas sem demonstrar qualquer preocupação com a boa-fé da aplicação prática de procedimentos de consulta adequados aos grupos consultados. Na medida em que não buscaram refletir a visão dos povos tradicionais, tais processos de regulamentação não se adequaram aos padrões internacionais.

No Equador, por exemplo, a C169 foi ratificada em 1998, e o direito à consulta prévia foi incorporado na *Constitución Política de la República del Ecuador* de 2008, especificamente no artigo 57, inciso 7. Considerada pelos povos indígenas do Equador como um instrumento de vital importância para o exercício dos direitos coletivos, a consulta prévia, porém, tem sido tratada como mero procedimento processual em muitos contextos, e até com descaso. Há relatos, por exemplo, de consultas baseadas em documentos redigidos em idioma e linguagem inacessíveis e de outras que terminaram no oferecimento de trocas inúteis como gêneros alimentícios, bolas de futebol, apito e cronômetro (SIMBAÑA, 2012).

Já na Guatemala, um projeto de regulamentação da C169 foi elaborado pela *Comissión Intersectorial de la Presidencia de la República* em 2010 e 2011 e sua versão preliminar foi apresentada ao Departamento de Normas da OIT. Prevendo um mecanismo de "consulta eletrônica", o projeto foi considerado inadequado pelo então Relator das Nações Unidas para Povos Indígenas e contestado pelo Conselho de Povos do Ocidente diante da Corte Constitucional (SILVA, 2016).

Na Bolívia, conflitos entre o governo e povos habitantes do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure (Tipnis), deflagrados em 2012 pelo projeto de construção da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos resultaram na Lei nº222 cujo objetivo foi a normatização da consulta prévia, livre e informada. Tal consulta deveria ser realizada no âmbito das comunidades indígenas originárias e camponesas Mojeño-Trinitarias, Chimanes e Yuracarés que habitam o Tipnis, em sua dupla condição de Território Indígena e Área Protegida, respeitando normas e procedimentos próprios.

Para o governo, a finalidade do procedimento seria chegar a um acordo entre o Estado Plurinacional da Bolívia e os povos indígenas originários e camponeses sobre: a) se o Tipnis deve ser área intangível ou não, para viabilizar o desenvolvimento das atividades dos povos indígenas e a construção da estrada; e b) as medidas de salvaguarda para a proteção do Tipnis, assim como as destinadas à proibição e desocupação imediata dos assentamentos ilegais, respeitando a linha demarcatória do Tipnis. Para os povos indígenas, estava em jogo o respeito aos seus sistemas e instituições políticas, econômicas, sociais e culturais a fim de que cada indivíduo, bem como o conjunto da população, conhecesse, participasse e controlasse o desenvolvimento do seu território,

tendo a possibilidade de expressar ou não o consentimento com relação à estrada (SANJINÉS, 2010). A consulta transcorreu em meio a denúncias e, ao seu término, comunidades indígenas reviram suas decisões ao se aperceberem de que haviam sido enganadas, até mesmo por alguns de seus dirigentes, cooptados com presentes e benesses pelo governo.

No Brasil, como já exposto, ainda não existe lei que regulamente o direito à consulta prévia, mas os tribunais o vêm reconhecendo em diversas oportunidades e casos envolvendo povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016). Fazem-no com base no Decreto nº 5.051/2004, que promulgou a C169, e no Decreto nº 678/1992, que promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, que oferece proteções internacionais para os direitos humanos dos povos da América.

Apesar de a C169 e a CADH terem sido incorporadas à legislação brasileira, na qualidade de normas supralegais, possuindo aplicabilidade imediata, de acordo com o reconhecimento do Supremo Tribunal Federal (STF),[5] o governo tem reiteradamente descumprido a obrigação de consultar. Após ser denunciado por organizações indígenas e quilombolas, por intermédio da Central Única de Trabalhadores (CUT), o governo argumentou que a falta de uniformização de procedimentos que traduzissem administrativamente o direito normatizado na C169 dificultava a aplicação da consulta prévia. Então, por meio da Portaria Interministerial nº 35, de 31 de janeiro de 2012, criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da C169 e procedimentos para consulta prévia[6].

Em dezembro de 2014, o GTI consolidou uma proposta de regulamentação administrativa que se limitava a dispor parâmetros para as comunidades quilombolas. As críticas à proposta concentram-se, principalmente, na forma da regulamentação, evidenciando que os desafios para implantar a consulta prévia vão além do seu descumprimento. Ainda não se sabe se tal proposta será publicada ou arquivada. Segundo o Serviço de Informação ao Cidadão, do governo federal, a proposta segue para a aprovação pelos Ministros da Secretaria Geral da Presidência da República, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Cultura.

De qualquer forma, na contramão dos esforços para efetivação desse instrumento de direito de povos e comunidades tradicionais, o Poder Judiciário brasileiro tem feito uso da Suspensão de Liminar e Antecipação de Tutela (SLAT) contra a consulta prévia em casos envolvendo projetos

[5] Julgamento do recurso extraordinário n° 466.343/SP.
[6] O GTI foi formado por representantes de 22 ministérios e autarquias, prevendo, ainda, a participação de representantes de órgãos governamentais, da sociedade civil e de povos indígenas e tribais como convidados.

do governo. Em grande parte dos casos que envolvem projetos governamentais, ordena-se a suspensão das autorizações ambientais dos mesmos até que se cumpra a consulta. Não obstante, tais decisões são suspensas pelos tribunais superiores ao classificarem os empreendimentos como estratégicos para a ordem econômica do país e considerarem que a consulta prévia seria lesiva à ordem e a economia pública, por atrapalhar o planejamento nacional[7].

Nesse cenário, em que outros direitos se sobrepõem aos de povos e comunidades tradicionais, a aplicabilidade da C169 e da consulta prévia em inúmeros casos acaba por ser discutida. Pairam dúvidas sobre a efetividade desse instrumento de direito dos povos e comunidades tradicionais, da mesma forma que sobre a eficácia dos protocolos comunitários de consulta quanto à promoção de oportunidades reais de diálogo com agentes externos. As dúvidas, porém, não podem ser sanadas fora da observação das dinâmicas políticas e sociais e das relações de poder que se estabelecem entre as comunidades e outros agentes, em cada caso específico de consulta.

ÁREA DE ESTUDO: ALTO TROMBETAS II

As comunidades remanescentes de quilombos do Alto Trombetas II ocupam as margens do rio Trombetas, seus lagos e igarapés, no município de Oriximiná, desde o século XIX (ACEVEDO; CASTRO, 1993; FUNES, 2000; SALLES, 2005). Localizado no Oeste do Pará, na mesorregião do Baixo Amazonas e dotado de área de 107.603,292 km², esse é um dos maiores municípios brasileiros em extensão. O rio Trombetas o percorre de norte a sul, tendo como tributários inúmeros rios e lagos que compõem uma densa malha hidroviária que, nos 1800, foi percorrida por africanos negros escravizados nas fazendas de cacau e gado da Amazônia (Figura 01).

Em fuga, os negros se instalaram na bacia do Trombetas em busca de liberdade, formando os antigos mocambos que deram origem às quase 40 comunidades, ou cerca de oito mil indivíduos[8] que compõem os oito territórios quilombolas existentes em Oriximiná: Água Fria, Alto Trombetas I, Ariramba, Boa Vista, Cachoeira Porteira, Erepecuru, Trombetas e o próprio Alto Trombetas II. Este, por sua vez, é composto por oito comunidades – Curuçá, Jamari, Juquiri Grande, Juquirizinho, Moura, Nova Esperança, Palhal e Último Quilombo – com cerca de 300 famílias.

Figura 1: Paisagem do Alto Trombetas II

[7] Vide as batalhas judiciais envolvendo as hidrelétricas de Belo Monte, Teles Pires e São Manoel, na Amazônia.
[8] Em 2013, a população total oriximinaense foi estimada em 69.024 habitantes (IBGE, 2015).



Fonte: autores, 2018

Essas famílias, unidas por laços de parentesco, tradições comuns e memórias compartilhadas desde o tempo dos mocambos, se organizaram politicamente em bases comunitárias a partir da década de 1970, reagindo a uma série de ameaças trazidas por pessoas, empresas e governos às terras até então ocupadas. O contexto local se alterou profundamente: a MRN se instalou em Porto Trombetas em 1976; a RBRT foi demarcada em 1979; e a FNST criada em 1989. Muitos remanescentes dos mocambos foram compulsoriamente deslocados das terras em que vivam, inclusive sem indenização. Outros foram presos, surrados e mortos por agentes do próprio órgão ambiental.

Com a Constituição Federal de 1988, o Estado garantiu direitos às comunidades remanescentes de quilombos, reconhecendo sua importância para a formação da sociedade e do patrimônio cultural brasileiro, bem como a dívida histórica a ser reparada após cem anos da abolição da escravidão. Entre outros, o direito à terra tradicionalmente ocupada passou a ser entendido de modo pleno, integral, não se tratando apenas da "expedição dos títulos de domínio sobre as terras que ocupam", mas de que "possam continuar se reproduzindo segundo suas próprias tradições culturais" (RIOS, 2007, p. 110).

Apoiadas na Carta Magna, 28 comunidades remanescentes de quilombos fundaram a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná (Arqmo), em 1989. Desde então, reconhecida como a associação "mãe", a Arqmo incentivou a criação de novas associações quilombolas responsáveis pela gestão dos territórios em processo de titulação. Nesse processo, pelo menos oito entidades foram criadas, entre as quais a ACRQAT. Fundada em 28 de novembro de 2011, ela assumiu a missão de organizar coletivamente e representar os

interesses dos quilombolas dentro e fora do Território Quilombola Alto Trombetas II.

Nesse território, os quilombolas atualizam conhecimentos e tradições herdados dos antepassados, agregando a eles novos conhecimentos e práticas, de acordo com o tempo. Vivem do extrativismo de castanha, copaíba e outros recursos florestais, e de atividades tradicionais de pesca, caça e agricultura. Porém, devido às restrições de uso da RBRT e à presença continuada da mineração na FNST, cada vez mais homens, mulheres e jovens buscam trabalhos assalariados e temporários fora do território, especialmente na mineração, tornando-se agentes de mudanças que os próprios consideram positivas e negativas.

Do ponto de vista político, as comunidades se organizam da seguinte forma: a) cada comunidade tem um coordenador e um vice-coordenador; b) o conjunto de comunidades, ou seja, o território é representado pela ACRQAT, cuja diretoria é composta por oito membros mais três conselheiros. Quanto às responsabilidades, dividem-se assim: a) a diretoria é responsável por encaminhar qualquer demanda, ação ou proposta às comunidades, por intermédio de seus coordenadores; b) as coordenações locais encaminham os assuntos internamente nas comunidades e repassam suas decisões ao conjunto de membros da ACQRAT; c) os assuntos que dizem respeito a todos são objetos de reuniões gerais ou assembleias para informações e deliberações.

A CONSTRUÇÃO DO PROTOCOLO DA ACRQAT

A elaboração do *Protocolo de Consulta e Consentimento* da ACRQAT foi viabilizada no âmbito de uma parceria da associação com professores e pesquisadores universitários que, desde 2012, acompanham, entre outros, os processos de titulação e licenciamento ambiental que envolvem o Território Quilombola Alto Trombetas II. A demanda de apoio jurídico e antropológico partiu da ACQRAT, ao perceber que a posse de um protocolo poderia auxiliar as comunidades no relacionamento com governos, empresas, ONGs, instituições de pesquisa e outros agentes que detêm interesses no território.

O trabalho foi feito entre julho e março de 2018, partindo das experiências pregressas da associação na consulta implicada no inquérito civil sobre o projeto de mineração em área quilombola (2012-2015) e no planejamento, com órgãos do governo federal, da consulta acerca das propostas de regularização fundiária do território (2017). Tais experiências permitiram à diretoria estabelecer as diretrizes e o fluxograma mínimo para qualquer consulta envolvendo as comunidades representadas pela ACRQAT.

Em reunião realizada na sede municipal de Oriximiná, dirigentes e conselheiros da entidade apresentaram suas formulações aos colaboradores universitários, obtendo deles esclarecimentos quanto aos fundamentos jurídicos da consulta prévia, livre e informada. Ao longo de um dia de

trabalho produziram juntos um esboço do protocolo, que deu origem à versão final do texto, à qual se chegou após novas rodadas de avaliações e debates internos da diretoria, da associação com as comunidades e, novamente, da diretoria com os colaboradores.

Optou-se por abrir o protocolo com informações sobre o TQ Alto Trombetas II, o processo de elaboração do documento, seus objetivos e destinatários. Escritas em primeira pessoa, essas informações foram, provavelmente, incluídas com o intuito de assinalar aos interlocutores a consciência dos quilombolas da sua condição de sujeitos de direitos, bem como em relação aos usos esperados do protocolo. Informa-se, então, a expectativa de que o cumpram "órgãos de governo de todos os níveis, responsáveis pela implantação de quaisquer projetos e ações [...] públicos ou privados [...] capazes de ferir os direitos ou afetar o modo de vida das comunidades". Destacadamente são mencionadas medidas relacionadas com titulação, alteração de limites de Unidades de Conservação, implantação de políticas públicas, empreendimentos de mineração, hidrelétricas e concessões florestais que afetem direta ou indiretamente o território.

Na sequência, o protocolo expõe uma revisão sobre o instituto da consulta prévia, livre e informada e seus fundamentos jurídicos, mencionando os marcos legais da adoção da C169 no Brasil para, então, detalhar as situações previstas como parte de processos de consulta prévia no TQ Alto Trombetas II. O documento destaca a compreensão da consulta como uma sucessão de eventos a serem programados, de acordo com a necessidade e a disponibilidade dos quilombolas, e não como um evento único. Nomeadamente, são apresentados os seguintes eventos: a) reuniões informativas, tantas quantas necessárias, para que os órgãos possam comunicar suas intenções e propostas às comunidades com clareza e detalhes; b) oficinas para discussão e trabalho prático em grupos com o objetivo de esclarecimento de detalhes; c) seminários com diferentes participantes a fim de ampliar o conhecimento dos quilombolas sobre aspectos das propostas; d) reuniões e assembleias deliberativas para decisão sobre as questões apresentadas e debatidas nos eventos anteriores; e) registro das decisões tomadas e comunicação formal aos interessados. Frisa-se que, até a conclusão da última ação da consulta, ela não pode ser entendida como encerrada.

Os quilombolas manifestam que todos os eventos devem ser previstos em um Plano de Consulta a ser elaborado pela diretoria da ACRQAT em conjunto com as coordenações comunitárias. Eles devem ser conduzidos de boa-fé e de maneira adequada às circunstâncias das comunidades, observando que não só lideranças, mas todos os moradores (homens, mulheres, idosos, jovens, estudantes) devem ser consultados dentro do próprio TQ, preferencialmente em cada comunidade; e que a todos devem ser dadas condições de se fazerem presentes nos eventos. Para tanto, frisam que os eventos da consulta devem ser previamente planejados e agendados com a participação de representantes legítimos das comunidades, e que não podem se sobrepor ao

calendário da roça, da coleta de castanha, da extração de copaíba e das festividades comunitárias, religiosas e escolares.

Lembrando que a responsabilidade financeira sobre a execução do Plano de Consulta recai no órgão executor, a ACQRAT destaca considerações finais quanto a: a) situação geográfica das comunidades e dificuldade de comunicação entre elas, como motivo para exigir tempo suficiente para os contatos internos; b) necessidade de respeitar agendas próprias da associação e das comunidades; c) produção e distribuição em quantidade e qualidade suficientes para os moradores de materiais em meio escrito, audiovisual ou tridimensional que possam esclarecer sobre o objeto da consulta; d) uso de linguagem acessível; e) necessidade de autorização prévia, pela ACQRAT do uso de filmadoras, câmeras fotográficas e gravadores nos eventos da consulta. Ao fim dos lembretes, informa:

> [...] sabemos que participar dos eventos da consulta é importante, mas cada evento é pelo menos um dia de trabalho que se perde nas roças, nos lagos e nas florestas. E é esse trabalho que garante comida nas mesas de nossas famílias e filhos pequenos. Então, lembramos: não fomos nós que pedimos para os projetos virem até nós; vamos participar das discussões, mas em um ritmo que não nos prejudique.

Nesses termos, o texto do protocolo é encerrado com a declarada expectativa de se ver cumprido, de modo que os próximos processos de consulta: a) sejam entendidos pelo governo e pelas empresas como um direito e que sua realização dispense embates jurídicos; b) sejam realizados com respeito aos modos de ser e viver dos quilombolas; c) resultem em decisões que sejam respeitadas por governos e empresas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista dos quilombolas das comunidades do Alto Trombetas II o *Protocolo de consulta e consentimento* é um documento elaborado para garantir as condições efetivas de participação nos processos de tomada de decisão que afetem direta ou indiretamente seu território, seu direito e seu modo de vida. Ele pretende orientar o diálogo de qualquer agente externo com as comunidades, de maneira igualitária, respeitosa e consciente dos direitos e deveres de cada parte.

Além disso, o protocolo é fundamental para que os processos de consulta alcancem a linguagem, a compreensão, a forma de decidir e o desejo das comunidades quilombolas, sem perturbar o seu modo de viver. Isso significa que esses processos devem contemplar as comunidades como um todo, não incluindo apenas as lideranças ou representantes, mas todos os comunitários que queiram participar, por livre e espontânea vontade.

A partir dos dados etnográficos, observamos que o evento da consulta prévia para licenciamento da mineração em áreas pleiteadas pelos remanescentes de quilombos, com seus desdobramentos em curso, exacerbou as lacunas entre visibilidade jurídica e (in)visibilidade moral desses grupos. Ao contrário do que pretendia, observamos que, em distintos momentos, a própria consulta se tornou ato de desconsideração para com os quilombolas. Em reação a essa desconsideração é que surgiu o protocolo de consulta ora comentado.

Contudo, diante do obscuro cenário de regulamentação e aplicação da consulta prévia no Brasil e na América Latina, é cabível a dúvida sobre a eficácia desse instrumento de direito dos povos e comunidades tradicionais. Da mesma forma, há que se questionar a eficácia dos protocolos comunitários de consulta quanto à promoção de oportunidades de efetivo diálogo com agentes internos. Mas essa é uma questão que só futuras observações da dinâmica sociopolítica dos grupos, em seus relacionamentos com a sociedade abrangente poderá responder.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Rosa; CASTRO, Edna. **Negros do Trombetas:** guardiães de matas e rios. Belém: UFPA-NAEA, 1993.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; DOURADO, Sheilla Borges. Apresentação. *In*: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; DOURADO, Sheilla Borges; LOPES, Danilo da Conceição Serejo; SILVA, Eduardo Faria (Orgs.). **Consulta e participação**: a crítica à metáfora da teia de aranha. Manaus: UEA Edições; PPGSA/PPGAS -UFAM , 2013.

ANDRADE, Maristela de Paula. Novos sujeitos de direitos e seus mediadores – uma reflexão sobre processos de mediação entre quilombolas e aparelhos de Estado. **Antropolítica**, Niterói, n. 27, p. 43-61, 2º sem. 2009.

BESER, Erika. **Expansão Minerária e a invisibilidade quilombola**: quem é dono dessa terra? Paraíba:30ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2016.

BESER, Erika & FARIAS, Julia. **A expansão da mineração em território quilombola**: *"Meu direito é menor do que o do outro?* Seminário Internacional da América Latina: Política e Conflitos Contemporâneos. Universidade Federal do Pará. Belém, 2017.

FIGUEROA, Isabela. A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. *In*: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil.** São Paulo: ISA, 2009.

FUNES, Eurípedes Antônio. **Comunidades Remanescentes dos Mocambos do Alto Trombetas.** Projeto Manejo dos Territórios Quilombolas, 2000.

GARZÓN, Biviany; YAMADA, Erika; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede

de Cooperação Amazônica-RCA; Washington DC: Due Process of Law Foundation, 2016.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis: Vozes, 1997.

GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. *In*: Bela Feldman-Bianco (Org). **Antropologia das sociedades contemporâneas**: métodos. São Paulo: Unesp, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativa da população 2011-2015**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm>. Acesso em 22 mai. 2016.

MONTEIRO, Igor Alexandre Pinheiro. Protocolos comunitários: multiculturalismo em foco. **Amazônia em Foco**, Castanhal, v. 4, n.6, p. 34-48, jan./jul., 2015.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. **Direito Legal e Insulto Moral**: Dilemas de cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

RIOS, Aurélio Virgílio. Quilombos na perspectiva da igualdade étnico-racial: raízes, conceitos, perspectivas. *In*: DUPRAT, Deborah. **Pareceres jurídicos – direito dos povos e das comunidades tradicionais.** Manaus: UEA, 2007.

SALLES, Vicente. **O Negro no Pará.** Sob o Regime da Escravidão. 3a. Ed. Belém: Instituto de Artes do Pará, 2005.

SANJINÉS, Iván. **Lecciones aprendidas sobre consulta previa**. La Paz: CEJIS, 2010.

SCARAMUZZI, Igor. A resistência dos quilombolas de Oriximiná à mineração. *In*: NOBRE, Miriam (Org.). **Violência e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. Parecer sobre a implementação da consulta prévia na América Latina. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; ROSSITO Flavia Donini (Orgs.). **Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia**: povos tradicionais. Curitiba: Letra da Lei, 2016.

SIMBAÑA, Floresmilo. Consulta previa y democracia em el Ecuador. **Revista Latinoamericana de Comunicación- Chasqui**. Quito, n.120, p. 4-8, dec, 2012.

TURNER, Victor. **Dramas, campos e metáforas**: ação simbólica na sociedade humana. Niterói: EdUFF, 2008.