



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

FELIPE SANTOS ESTRELA DE CARVALHO

**“ENTRE REMANESCENTES E TRIBAIS, SOMOS QUILOMBOLAS!” –
PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO E O
DIREITO DE LIVRE DETERMINAÇÃO DOS QUILOMBOS NO BRASIL**

BRASÍLIA

2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

FELIPE SANTOS ESTRELA DE CARVALHO

**“ENTRE REMANESCENTES E TRIBAIS, SOMOS QUILOMBOLAS!” –
PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO E O
DIREITO DE LIVRE DETERMINAÇÃO DOS QUILOMBOS NO BRASIL**

Tese submetida à Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Orientador: Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto.

BRASÍLIA

2023

FELIPE SANTOS ESTRELA DE CARVALHO

**“ENTRE REMANESCENTES E TRIBAIS, SOMOS QUILOMBOLAS!” –
PROTÓCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO E O
DIREITO DE LIVRE DETERMINAÇÃO DOS QUILOMBOS NO BRASIL**

Esta tese foi julgada adequada para obtenção do título de doutor em direito e aprovada, em sua forma final, pela seguinte banca examinadora:

Aprovada em 30 de junho de 2023.

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto (Orientador)
Universidade de Brasília (UnB)

Profa. Dra. Liana Amin Lima da Silva (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD)

Profa. Dra. Gabriela Barretto de Sá (Examinadora Externa)
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Profa. Dra. Renata Queiroz Dutra (Examinadora Interna)
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro (Examinador Suplente)
Universidade de Brasília (UnB)

BRASÍLIA

2023

Às Lutadoras e Lutadores por Terra, Território e Bem Viver.

Do ato da escrita ou palavras candentes

Não quero meus versos commodities literárias,
nem semear palavras monoculturas
a perder de vista num deserto de sentido.

Não quero a poesia como latifúndio improdutivo,
farpeado pela inércia e envenenado
pela desesperança de tempos difíceis.

Não quero a rima indolente das crises,
a média dos supérfluos, a métrica especulativa
ou a flexibilização da mística.

Não quero o ato da escrita
como a velha propriedade privada,
carcomida em ranços individualistas.

Quero o poema como vida que insiste,
resiste, persiste feito Aroeira no Semi-Árido.

Quero a coletividade dos fundos de pasto,
os braços dos operários, a negra herança dos
quilombolas.

Quero o poema feito facão no cadeado,
cancela aberta, bandeira vermelha em mastro-
biriba.

Quero o coro das cirandas,
a intencionalidade precisa,
a sina das mulheres nordestinas.

Um poema tão belo, como o povo na rua,
riste, em marcha exigente.

Um passo adiante, depois todos os outros.

Quero o poema flamejante, como aurora tardia
que tenta se esconder no horizonte,
mas já não pode segurar o raiar do novo dia.

Felipe Estrela



Título: América Ladina. Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (Acervo pessoal do autor).

AGRADECIMENTOS

Às amigas e amigos do Núcleo de Estudos em Cultura Jurídica e Atlântico Negro (Maré/UnB), pela potência do nosso encontro afrodiaspórico.

Às companheiras e companheiros da AATR, pelo sonho rebelde partilhado.

À Suilan e seus olhos de passarinho, pelo amor que me possibilitou ser mais do que imaginei.

Às trabalhadoras e trabalhadores rurais, sem terras, quilombolas, pequenos agricultores, pescadores artesanais e marisqueiras, povos indígenas e demais comunidades tradicionais, pela inspiração de uma utopia possível no agora.

Às pesquisadoras, pesquisadores, militantes e lideranças populares que constroem o Observatório dos Protocolos Autônomos, por demonstrarem que luta boa é a luta coletiva.

Aos colegas de docência e discentes da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sigamos na tarefa de refundar o Direito em bases emancipatórias.

Às professoras Gabriela Barretto, Liana Silva, Renata Dutra e ao professor Douglas Pinheiro, pelo diálogo fraterno que ajudou a definir os caminhos da pesquisa.

Ao professor orientador Menelick de Carvalho Netto, pela luz da crítica ao Direito.

Às minhas ancestrais, Manoelina Dias dos Santos e Lúcia Maria Santos Estrela, vencemos, porque Oxóssi é generoso e Xangô é justo!

“A nossa Escrivivência não é para adormecer os da
casa-grande, e sim acordá-los de seus sonos
injustos.”

Conceição Evaristo

“A história é como o campo, o território dos
vencedores. Não adiantaria contrapô-la a uma
história dos vencidos. Ainda não fomos vencidos.”

Beatriz Nascimento

RESUMO

A presente tese tem por objetivo analisar como as experiências de elaboração dos protocolos de consulta e consentimento prévio, livre e informado pelas comunidades quilombolas ressignificam o direito fundamental de livre determinação dos quilombos no Brasil. Para tanto, buscaremos caracterizar os giros de ressemantização do quilombo como identidade e sujeito constitucional ladino ao longo da trajetória do constitucionalismo brasileiro. Além de demonstrar a dinâmica de normatização, implementação e apropriação criativa da Convenção 169 da OIT pelas comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais na América Latina, e particularmente no Brasil, em seus processos de luta pela garantia do direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado (DCCPLI). Para, por fim, identificar como as experiências de elaboração dos protocolos autônomos por comunidades quilombolas fundamentam novas narrativas constituintes sobre o direito de livre-determinação dos quilombos no Brasil desde as Escrevivências constitucionais que vocalizam. A partir do acervo do Observatório de Protocolos Comunitários (CNPq/PUCPR/UFGD), foram identificados 18 (dezoito) documentos elaborados por comunidades remanescentes de quilombos no período de 2016 a 2022. Os protocolos foram considerados em seu contexto, destacando os motivos que fundamentaram sua construção, as repercussões e os efeitos jurídicos para o ordenamento interno e internacional, bem como a percepção dos sujeitos envolvidos acerca dos significados políticos e resultados práticos do instrumento na mediação dos conflitos em que estão inseridos. As agências quilombolas por reconhecimento étnico, redistribuição fundiária e representação política com base na Convenção 169 da OIT externalizam processos legítimos de organização social da liberdade, além de apontarem para a construção de outras formas de conhecimento, de prática política, de afirmação étnico-racial, de poder comunitário e justiça social.

Palavras-chave: Quilombos; Convenção 169; Consulta prévia; Constitucionalismo; Sujeitos Constitucionais.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze how the experiences of elaborating consultation protocols and prior, free and informed consent by quilombola communities reframe the fundamental right of free determination of quilombos in Brazil. To do so, we will seek to characterize the re-semanticization of the Quilombo as an identity and Ladino constitutional subject throughout the trajectory of Brazilian constitutionalism. In addition to demonstrating the dynamics of standardization, implementation and creative appropriation of ILO Convention 169 by quilombola, indigenous and traditional communities in Latin America, and particularly in Brazil, in their processes of struggle to guarantee the right to consultation and prior, free and informed (DCCPLI). Finally, to identify how the experiences of elaboration of autonomous protocols by quilombola communities support new constituent narratives about the right to live-determination of quilombos in Brazil from the constitutional writings that vocalize. From the collection of the Community Protocols Observatory (CNPq/PUCPR/UFGD), 18 (eighteen) documents prepared by remaining quilombo communities in the period from 2016 to 2022 were identified. construction, repercussions and legal effects for the internal and international order, as well as the perception of the subjects involved about the political meanings and practical results of the instrument in mediating the conflicts in which they are inserted. Quilombola agencies for ethnic recognition, land redistribution and political representation based on ILO Convention 169 externalize legitimate processes of social organization of freedom, in addition to pointing to the construction of other forms of knowledge, political practice, ethnic-racial affirmation, community power and social justice.

Keywords: Quilombos; Convention 169; Prior consultation; Constitutionalism; Constitutional Subjects.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo analizar cómo las experiencias de elaboración de protocolos de consulta y consentimiento previo, libre e informado por parte de comunidades quilombolas replantean el derecho fundamental de libre determinación de los quilombolas en Brasil. Para ello, buscaremos caracterizar la resemantización del quilombo como identidad y sujeto constitucional ladino a lo largo de la trayectoria del constitucionalismo brasileño. Además de evidenciar la dinámica de normalización, implementación y apropiación creativa del Convenio 169 de la OIT por parte de las comunidades quilombolas, indígenas y tradicionales de América Latina, y particularmente de Brasil, en sus procesos de lucha por garantizar el derecho a la consulta y consulta previa, libre e informada. (DCCPLI). Finalmente, identificar cómo las experiencias de elaboración de protocolos autonómicos por comunidades quilombolas sustentan nuevas narrativas constituyentes sobre el derecho a la determinación de la vida de los quilombos en Brasil a partir de los escritos constitucionales que vocalizan. Del acervo del Observatorio de los Protocolos Comunitarios (CNPq/PUCPR/UFGD), se identificaron 18 (dieciocho) documentos elaborados por las restantes comunidades quilombolas en el período de 2016 a 2022. construcción, repercusiones y efectos jurídicos para el orden interno e internacional, así como así como la percepción de los sujetos involucrados sobre los significados políticos y resultados prácticos del instrumento en la mediación de los conflictos en los que están insertos. Las agencias quilombolas de reconocimiento étnico, redistribución de tierras y representación política basadas en el Convenio 169 de la OIT externalizan procesos legítimos de organización social de la libertad, además de apuntar a la construcción de otras formas de saber, práctica política, afirmación étnico-racial, poder comunitario y social. justicia.

Palabras-claves: Quilombos; Convenio 169; Consulta previa; Constitucionalismo; Sujetos Constitucionales

LISTA DE ABREVIATURAS

AATR	Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais
ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ACP	Ação Civil Pública
ACONERUQ	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ACOQUIGSAL	Associação da Comunidade Quilombola Gibrié de São Lourenço
ACP	Ação Civil Pública
ACRQAT	Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto. Trombetas II
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direita de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEDAS	Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social
AGFIP	Associação dos Agricultores Familiares do Igarapé Preto
AGU	Advocacia-Geral da União
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
AJP	Articulação da Juventude Pesqueira
AMARC	Associação Mundial de Rádios Comunitárias
AMPQUA	Associação de Moradores e Produtores Quilombolas de Abacatal/Aurá
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANP	Articulação Nacional das Pescadoras
APIWATA	Associação dos Povos Indígenas Wajãpi do Triângulo do Amapari
APPQG	Associação de Pescadoras e Pescadores Quilombolas da Graciosa
AQUIBAC	Associação Quilombola do Baixo Caeté Laranjituba e África
AQUIBAC	Associação Quilombola do Baixo Caeté Laranjituba e África
ATEQUILA	Associação do Território Quilombola de Alcântara
AWATAC	Associação Wajãpi Terra, Ambiente e Cultura
CaDi	Centro Acadêmico de Direito
CCN-MA	Centro de Cultura Negra do Maranhão
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CEPCT	Comissão Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil

CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CLA	Centro de Lançamento de Alcântara
CLPI	Consulta Livre, Prévia e Informada
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODECEX	Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos
CONTAG	Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares
CORTE IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPP	Conselho de Pastoral de Pescadores
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRH	Centro de Recursos Humanos
CRQS	Comunidades Remanescentes de Quilombos
DCCPLI	Direito de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado
DEDC-XV	Departamento de Educação do Campus XV
DPE	Defensoria Pública Estadual
DPU	Defensoria Pública da União
DNIT	Departamento Nacional de Transporte e Infraestrutura
EAACONE	Equipe de Articulação e Assessoria às Comunidades Negras do Vale do Ribeira
ECQ	Estudo de Componente Quilombola
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EID	Eixos de Integração e Desenvolvimento
FAO	Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)
FAOR	Fórum da Amazônia Oriental
FCP	Fundação Cultural Palmares
FECOQUI	Federação Estadual das Comunidades Quilombolas do Paraná
FETAEMA	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão
FETRAGRI-PA	Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores Agricultoras Familiares do Estado do Pará
FLD	Fundação Luterana de Diaconia
FLONA	Floresta Nacional

FOQS	Federação das Organizações Quilombolas de Santarém
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GAJUP	Grupo de Assessoria Jurídica Popular
IAMAS	Instituto Amazônia Solidária
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Forma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
JNT	Rede Justiça nos trilhos
LACTA	Laboratório de Estudos, Pesquisas e Ação sobre Cidadania, Territorialidade e Ambiente
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MABE	Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara
MALUNGU	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de quilombos do Pará
MAM	Movimento pela Soberania Popular na Mineração
MAMA	Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia
MMQPR	Movimento das Mulheres Quilombolas do Paraná
MOAB	Movimento dos Ameaçados por Barragens
MOMTRA	Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Alcântara
MPF	Ministério Público Federal
MPP	Movimento de Pescadoras e Pescadores
NAJUP	Núcleo de assessoria jurídica popular
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PCT	Povos e Comunidades Tradicionais

PGR	Procuradoria-Geral da República
PNSV	Parque Nacional das Sempre-Vivas
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RENAP	Rede Nacional de Advogados Populares
Repam	Rede Eclesial Pan-Amazônica
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SAJU	Serviço de Apoio Jurídico
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais
SEMAD	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SINTRAF	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Município
SIPAM	Sistema Importante do Patrimônio Agrícola Mundial
STTR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
STF	Supremo Tribunal Federal
TTDPS	Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFGD	Universidade Federal de Grande Dourados
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UnifoPA	Universidade Federal do Oeste do Pará

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Oficina para elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2021).....	23
Figura 2 – Oficina para elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2021).....	24
Figura 3 – Oficina para elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2022).....	24
Figura 4 – Oficina para elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2022).....	25
Figura 5 – Lançamento do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2023).....	26
Figura 7 – Reino do Congo e seus vizinhos	41
Figura 8 – Tráfico de escravos na África Central do século XVIII.....	42
Figura 9 – Países do atlas de conflitos socioterritoriais na pan-amazônia (2017-2018)	251
Figura 10 – Número de conflitos socioterritoriais de países pan-amazônicos (2017-2018).....	252
Figura 11 – Causas dos conflitos socioterritoriais em países pan-amazônicos (2017-2018).....	253
Figura 12 – Sujeitos em conflitos socioterritoriais em países pan-amazônicos (2017-2018).....	254
Figura 13 – Situação territorial das comunidades em conflito em países pan-amazônicos (2017-2018)	255
Figura 14 – Área de Influência Direta do Terminal Portuário de Uso Privado TUP – Abaetetuba	276
Figura 15 – Localização geográfica da Comunidade São Lourenço, Bacarena (PA) ..	289
Figura 16 – Localização da Comunidade Quilombola de Abacatal (PA)	293
Figura 17 – Fac-símile da Carta de Esperança Garcia.....	347

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comunidades Remanescentes de Quilombos por Região (2023).....	30
Tabela 2 – Certidões emitidas pela FCP por Região (2023).	31
Tabela 3 – Orçamento para indenização: titulação territórios quilombolas (2010-2018)	204
Tabela 4 – Orçamento para custeio de atividades-meio: titulação territórios quilombolas (2010-2018)	204
Tabela 5– Relação de Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento Prévio, Livres e Informados Quilombolas no Brasil (2016-2022).....	239

SUMÁRIO

PRÓLOGO	19
INTRODUÇÃO	27
1. QUILOMBOS, CONSTITUCIONALISMO E GIRO ÉTNICO-TERRITORIAL	37
1.1. <i>MOCAMBOS, PALENQUES E MAROONS</i> : TERRA, RAÇA E COLONIALISMO COMO GENEALOGIA DA NAÇÃO	39
1.2. DO QUILOMBO HISTÓRICO AO QUILOMBO ÉTNICO: RESSEMANTIZAÇÃO QUILOMBOLA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	64
1.3. ADI 3.239/600-DF: ENCRUZILHADAS DO ARTIGO 68 DO ADCT NO PÓS- CONSTITUINTE.....	87
1.4. QUILOMBOS: TRAJETÓRIAS DE UM SUJEITO CONSTITUCIONAL LADINO POR LIVRE DETERMINAÇÃO.....	100
2. ENTRE REMANESCENTES E TRIBAIS: QUILOMBOS, CONVENÇÃO 169 E O DIREITO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO	111
2.1. DA CONVENÇÃO 107 À CONVENÇÃO 169: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) EM GIRO DECOLONIAL	113
2.2. <i>ORIGINÁRIOS, AUTÓCTONES E TRIBAIS</i> : SUJEITOS DE DIREITO E LIVRE DETERMINAÇÃO DOS POVOS NA CONVENÇÃO 169 DA OIT	126
2.3. CONTEÚDO E ALCANCE DA CONVENÇÃO 169	137
2.4. O DIREITO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO (DCCPLI): CRITÉRIOS DE IMPLEMENTAÇÃO.....	142
2.5. ESTRATÉGIAS DE REGULAMENTAÇÃO DO DCCPLI NA AMÉRICA LATINA.....	150
2.5.1. Posição da Convenção 169 nos ordenamentos internos e bloco de constitucionalidade	154
2.5.2. Marcos legais e normativos sobre o DCCPLI	159
2.6. O DIREITO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO NA JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS	173
2.6.1. Dever de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé	174
2.6.3. Garantia de participação autônoma e efetiva	181
2.6.4. Dever de obtenção do consentimento	184
2.6.5. Garantia de realização de estudos prévios de impacto socioambiental	186
2.6.6. Garantia de participação justa nos benefícios	188
2.7. APLICABILIDADE DA CONSULTA PRÉVIA NO BRASIL.....	191
2.7.1. Quilombolas na luta pelo DCCPLI	196
2.7.2. O PDL 177/2022 e a proposta de denúncia da Convenção 169	205

2.7.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5905	208
2.7.4. Marcos estaduais de regulamentação da Convenção 169 no Brasil	215
2.8. DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA CONSULTA PRÉVIA: NEOEXTRATIVISMO, RACISMO AMBIENTAL E SOBERANIA NACIONAL	224
3. PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA PRÉVIA E O DIREITO DE LIVRE DETERMINAÇÃO DOS QUILOMBOS NO BRASIL	237
3.1. PROTOCOLOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO COMO DIÁLOGO INTERCULTURAL AFRO-INDÍGENA.....	245
3.2. A CONJUNTURA DOS PROTOCOLOS QUILOMBOLAS.....	249
3.3. PROTOCOLOS QUILOMBOLAS, RACISMO AMBIENTAL E VIOLAÇÕES AO DCCPLI	260
3.4. GEOPOLÍTICA DA LIVRE DETERMINAÇÃO: O QUE DIZEM OS PROTOCOLOS QUILOMBOLAS	288
3.4.1. Protocolos autônomos e auto-atribuição quilombola	289
3.4.2. Objetivos dos protocolos quilombolas	299
3.4.3. Dever de consultar, objeto e responsáveis pelo processo de consulta ...	313
3.4.4. Procedimentos para o diálogo intercultural com o Estado e atores não-estatais	316
3.4.5. Metodologias e redes de apoio técnico, acadêmico e governamental ...	321
3.5. PROTOCOLOS QUILOMBOLAS: PODER CONSTITUINTE, INTERCULTURALIDADE E JUS DIVERSIDADE.....	330
3.6. QUILOMBOS, PROTOCOLOS AUTÔNOMOS E ESCRIVIVÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	345
CONSIDERAÇÕES FINAIS	364
REFERÊNCIAS	377
ANEXOS	416

PRÓLOGO

A presente tese representa a intersecção, o cruzamento, o encontro virtuoso dessa encruzilhada que perfaz minha trajetória pessoal e profissional enquanto docente universitário, pesquisador e advogado popular negro, formado na luta dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, quilombolas, sem terras, pequenos produtores, pescadores e pescadoras artesanais, indígenas e demais comunidades tradicionais, irmanados por terra, trabalho digno e bem viver.

Há quase uma década, atuo como docente integrante do quadro permanente do curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), no Departamento de Educação do Campus XV (DEDC-XV), cidade de Valença/BA. Desde o início dessa jornada, em 2014, desenvolvo em colaboração com os professores Leonardo Fiusa, Jalusa Arruda e Rosa Lorenzo, colegas de docência, o projeto de extensão Grupo de Assessoria Jurídica Popular (GAJUP).

De natureza interdisciplinar, o projeto é integrado por discentes de graduação em Direito e Pedagogia e tem por objetivo fomentar a formação estudantil a partir de vivências e práticas extensionistas. Evidenciamos o desenvolvimento de atividades de socialização do conhecimento jurídico e a prestação de auxílio às demandas por direitos socioambientais apresentadas pelas comunidades quilombolas e tradicionais pesqueiras situadas na região Baixo-Sul do Estado da Bahia.

Dentre as diversas comunidades parceiras ao longo dos anos, destacamos Cova da Onça, situada na Ilha de Boipeba; o quilombo de Batateira, localizado na Ilha de Tinharé; a Ilha do Contrato, situada na Baía de Camamu; a comunidade de Guaibim, no município de Valença/BA; e o quilombo de Graciosa, localizado no município de Taperoá/BA. Tais comunidades de forma generosa têm possibilitado a construção de outras possibilidades de aprendizagem no e do Direito a partir dos seus processos comunitários de organização e mobilização política.

Nesse período, coordenei o projeto de pesquisa “Direito e Relações Sociais no Brasil Contemporâneo”, com foco no estudo das categorias de raça, gênero e classe e suas repercussões para compreensão do fenômeno jurídico. Tive ainda a honrosa oportunidade de ser um dos professores colaboradores do curso de graduação em Direito da UNEB, em parceria com o Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária (PRONERA), acompanhando a turma Eugênio Lyra, composta por assentados, acampados,

quilombolas, fundos e fechos de pasto, sindicalistas, pequenos agricultores familiares, homens e mulheres integrantes de diversos movimentos sociais do campo, lideranças da luta pela terra no Brasil, juntos, rompendo as cercas do latifúndio da educação em nosso país.

A Turma Eugênio Lyra somou forças à Turma Elizabeth Teixeira, da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), bem como às Turmas Evandro Lins e Silva e Fidel Castro, da Universidade Federal de Goiás (UFG) e à Turma Nilce de Souza Magalhães, da Universidade Federal do Paraná, na criação de um movimento vigoroso de democratização do acesso à formação jurídica que repercutiu na revitalização prática e epistêmica do Direito como ciência humana, social e aplicada. Aos/às estudantes e professores/as que enfrentaram o desafio e tornaram esse sonho coletivo possível, meus votos de estima e consideração.

Em 2018, ingressei no doutorado em Direito, Estado e Constituição do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB), oportunidade a partir da qual passei a integrar o Núcleo de Estudos em Cultura Jurídica e Atlântico Negro (Maré/UnB). Além das amizades fraternas, pudemos partilhar um manancial teórico, prático e metodológico afrocentrado, cuja potência epistêmica desaguou na realização da XXII Semana Jurídica da UnB “Raça, Memória e História: enegrecendo a gramática do Estado de Exceção nos 30 anos da Constituição Federal e 130 anos da Abolição”, entre os dias 29 de outubro e 01 de novembro daquele ano, na Faculdade de Direito (UnB).

Ao final do evento, realizamos um ato de renomeação do Auditório Joaquim Nabuco para Auditório Esperança Garcia, como forma de romper as invisibilidades e silenciamentos da participação negra na formação do patrimônio histórico nacional e da cultura jurídica no país. A partir desse movimento, o Centro Acadêmico de Direito (CaDi) formalizou o pedido de renomeação do auditório e, após intensas mobilizações, foi finalmente aprovado pela instância universitária competente. Como nos ensina Conceição Evaristo, valorizar a trajetória das nossas e dos nossos “é jogar no rosto da casa-grande o que é que nos foi feito e, inclusive, marcar esse presente que ainda tem essa marca do passado”¹. E assim seguimos fazendo.

Em 2019, logo após concluir os créditos das disciplinas do doutorado, como beneficiário do sistema de ações afirmativas para ingresso no serviço público federal instituído pela Lei 12.990/2014, fui aprovado no concurso público para docente do quadro

¹ Entrevista concedida ao Itaú Social. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/noticias/conceicao-evaristo-a-escrevivencia-serve-tambem-para-as-pessoas-pensarem/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

permanente do curso de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), local onde me graduei e fui servidor técnico-administrativo em Educação. Na condição de estudante, técnico e docente negro cotista egresso da Faculdade de Direito, devo parte da minha vida profissional, acadêmica e afetiva às relações construídas na UFBA.

Essa vivência transversal me permitiu conhecer a dinâmica interna da Universidade, seu planejamento acadêmico e os processos de execução e avaliação das ações institucionais, bem como reconhecer seus limites, desafios e possibilidades, a partir do olhar de cada uma das categorias que compõem sua comunidade acadêmica. Atualmente integro o Grupo de Pesquisa Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social (TTDPS/UFBA) e estou como coordenador do projeto de extensão Serviço de Apoio Jurídico (SAJU), que completa 60 anos em 2023.

Já no campo da advocacia popular, após passar pelo programa de estágio e, posteriormente, pela equipe técnica na condição de advogado, fui eleito para o cargo de Presidente da Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR) para o exercício 2019-2021, em uma diretoria colegiada, cujo mandato coincidiu com o período da pandemia global da Covid-19. Foi desafiador garantir a continuidade das ações de assessoria jurídica popular e a vida associativa em um contexto prolongado de isolamento social, de restrições impostas pelas medidas de controle sanitário, ao mesmo tempo em que cresciam as demandas de apoio feitas pelas comunidades e organizações em situação de conflito socioambiental.

Nossa preocupação foi de fato encarar o desafio da pandemia de frente, nos inserindo nas redes de solidariedade, mobilizando o remanejamento dos recursos dos projetos para atender as necessidades de preservação da vida das comunidades, distribuimos cestas básicas e materiais de higiene pessoal em presídios, quilombos, comunidades pesqueiras e de fundos e fechos de pasto, reformulamos materiais de formação, inovando os instrumentos de incidência política e jurídica, ampliando as redes nacionais e internacionais em que a AATR faz parte.

Executamos também ações voltadas para autoproteção comunitária e de defensores de direitos humanos, realizando 4 seminários de intercâmbio entre comunidades rurais e tradicionais de países como México, Colômbia, Guatemala e Honduras, todos em contexto de avanço da militarização da vida; colaboramos com as formulações jurídicas no debate sobre as barreiras sanitárias que povos e comunidades tradicionais fizeram para garantir a sua segurança; colaboramos nas discussões sobre a ADPF 742, via Coletivo Joãozinho do Mangal (CONAQ); intensificamos a

sistematização a respeito de diversas normativas editadas pelos governos federal e estaduais que afetavam diretamente a vida dos povos e comunidades tradicionais.

Tudo isso tendo que conciliar as dificuldades inerentes ao trabalho remoto, à sobrecarga de trabalho, à saúde mental e como fomos afetados por esse grande luto nacional. Somente com a solidariedade e a dedicação coletiva das companheiras e companheiros de gestão foi possível atravessar esse momento difícil com saldos positivos em termos institucionais e políticos.

Dentre as diversas ações realizadas no período, destaco as articulações iniciadas pela AATR, em parceria com o Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP), a Articulação Nacional das Pescadoras (ANP), a Articulação da Juventude Pesqueira (AJP) e a Fundação Rosa Luxemburgo, durante a 5ª Jornada de Agroecologia da Teia dos Povos, realizada em Utinga-BA, no território indígena do povo Paiaiaá, no ano de 2019, em torno da agenda de construção dos protocolos autônomos de consulta prévia pelos movimentos sociais no Estado da Bahia, diante da ofensiva do modelo desenvolvimentista sobre seus territórios e modos de vida.

Dessa movimentação, em 2020, já em meio à pandemia, as entidades parceiras aprovaram projeto e decidiram realizar o curso virtual “Formação de formadores: o direito à consulta livre, prévia e informada previsto na Convenção 169 da OIT”. Esse curso possuía o objetivo de instrumentalizar as comunidades tradicionais quilombolas e pesqueiras do estado da Bahia, principalmente mulheres e jovens, com os conhecimentos técnicos e políticos necessários sobre o direito à consulta e ao consentimento prévio estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ressaltamos essa formação como metodologia de defesa e efetivação dos direitos sociais, étnicos, culturais, territoriais e ambientais desses grupos. O curso foi executado pela equipe técnica da AATR em colaboração com membros do quadro associativo da entidade.

Como resultado da formação virtual, no final do ano de 2021, a comunidade quilombola de Graciosa iniciou as mobilizações comunitárias para elaboração do seu protocolo de consulta prévia com base na Convenção 169 da OIT, convocando suas redes de apoio para auxiliarem em termos técnicos e pedagógicos na construção do documento. Contando com a colaboração da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR) e da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Campus XV – Valença, na mediação dos processos formativos, foram realizadas assembleias e reuniões no âmbito da Associação de Pescadoras e Pescadores Quilombolas da Graciosa – APPQG, para

definição dos conteúdos, cronograma e locais das atividades, visando garantir a máxima participação comunitária.

Figura 1 – Oficina para elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2021)



Fonte: Acervo pessoal do autor (21 de novembro de 2021).

Ao todo foram realizadas cinco oficinas itinerantes no território quilombola da Graciosa (nos Galpões da retomada, no campinho de futebol, no barracão de Mãe Lurdinha e no Tariri/Casa de Farinha), entre os meses de novembro de 2021 e junho de 2022; oportunidade em que as moradoras e moradores do quilombo puderam se envolver e contribuir para definição dos termos do seu protocolo comunitário.

Por meio de metodologias participativas, baseadas nos princípios da educação popular freireana, as oficinas para elaboração dos protocolos buscaram responder algumas perguntas geradoras, de modo a registrar a percepção e a memória dos e das participantes acerca dos fatores constitutivos da identidade quilombola e do território ancestral em que vivem a gerações. A partir da sistematização das respostas, cada novo avanço na redação dos termos do protocolo foi apreciado e decidido pelo grupo presente em cada reunião deliberativa.

Figura 2 – Oficina para elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2021)



Fonte: Acervo pessoal do autor (6 de dezembro de 2021).

Ao final, o protocolo foi aprovado em assembleia realizada em abril de 2023. O documento contém seis partes fundamentais, nele a comunidade quilombola afirma os termos em que devem se dar os processos de consulta e consentimento prévio, relacionados às medidas legais e administrativas que possam afetar seus direitos fundamentais coletivos.

Figura 3 – Oficina para elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2022)



Fonte: Acervo pessoal do autor (11 de abril de 2022).

Na primeira parte, “Quem Somos?”, o quilombo de Graciosa apresenta os elementos culturais, territoriais, ambientais e espirituais que informam sua identidade coletiva como comunidade quilombola e pesqueira. Na segunda, “Porque Elaboramos

Este Documento?”, a comunidade apresenta os conflitos socioambientais que ameaçam seus modos de vida, como o turismo predatório, a privatização dos portos e rios, o transporte de cargas e passageiros, a aquicultura e a especulação imobiliária.

Figura 4 – Oficina para elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2022)



Fonte: Acervo pessoal do autor (16 de maio de 2022).

Na terceira, “Como Elaboramos Este Documento?”, o quilombo de Graciosa descreve o passo a passo de como foram realizadas as atividades de elaboração do protocolo. Na quarta, “Quem Deve Ser Consultado?”, a comunidade define os critérios amplos de participação, reforçando a importância do envolvimento de jovens, mulheres e idosos nos processos de tomada de decisão acerca da consulta prévia.

Na quinta, “Como Deve ser Feita a Consulta?”, o quilombo pactua o procedimento de consulta prévia, quem são os representantes legítimos da comunidade e as responsabilidades das instituições públicas e empresas privadas envolvidas na consulta. Na sexta e última parte, “O Que Esperamos da Consulta?”, a comunidade quilombola de Graciosa reforça que suas decisões sejam respeitadas e os eventuais danos sociais, econômicos, culturais, ambientais e existenciais devidamente indenizados e responsabilizados. A realização dessas ações contou com a participação de Natiele Santos, Emília Joana Oliveira, Layza Santos e Adriane Ribeiro, advogadas negras, associadas da AATR, cujas trajetórias confirmam o compromisso com a luta antirracista e em defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Figura 5 – Lançamento do Protocolo de Consulta Prévia do Quilombo de Graciosa, Taperoá/BA (2023)



Fonte: Acervo pessoal do autor (11 de março de 2023).

Por fim, gostaria de destacar a oportunidade que tive de integrar a comissão organizadora o II Encontro do Observatório de Protocolos Comunitários, realizado entre os dias 25 e 27 de agosto de 2022, em Brasília/DF, sob a coordenação científica da professora Liana Amin Lima da Silva (PPGD/UFGD) e do professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho (PPDG/PUC-PR), com o tema “Direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado à luz das experiências de protocolos autônomos no Brasil e demais países da América Latina”.

No encontro, foi possível conhecer pesquisadoras e pesquisadores engajados, militantes de organizações de defesa dos direitos humanos, lideranças comunitárias aguerridas na luta pela integridade dos seus territórios e modos de vida. Representantes do quilombo de Graciosa puderam partilhar as estratégias de luta em torno da proteção do seu território ancestral e aprender com as histórias de outras comunidades tradicionais na busca pela garantia dos seus direitos de consulta e consentimento prévio, livre e informado.

De forma sucinta, essas foram as experiências que permearam a escrita da tese que ora apresento, e muito embora não sejam retratadas no texto como objeto de investigação, elas informam diretamente as reflexões fomentadas na pesquisa, situada no âmbito da teoria constitucional fundamentada. Que os argumentos formulados e sistematizados na tese possam auxiliar às comunidades quilombolas em seus processos de organização comunitária, articulação política e reivindicação de direitos.

INTRODUÇÃO

As comunidades remanescentes de quilombos (CRQS) espalhadas pelo Brasil têm protagonizado nas últimas décadas um movimento duradouro, criativo e intransigente de afirmação étnica e luta pela concretização dos direitos territoriais e de livre determinação estabelecidos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. As pesquisas de Santana e Cardoso (2019), Araújo (2019), Neris (2018), Lacerda (2015), Arruti (2008) e Silva (1997) revelam como a incidência política de organizações negras e indígenas na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) impulsionou um giro étnico-territorial no ordenamento interno, com a redação de dispositivos importantes, a exemplo dos artigos 215, 216, 231 e 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), consagrados no texto final da Carta Cidadã.

A partir da Constituição de 1988, o termo quilombo, antes de uso quase restrito a historiadores, adquire uma significação atualizada pela práxis insurgente dos movimentos negros, ao ser inscrito no artigo 68 do ADCT para conferir direitos territoriais aos remanescentes de quilombos que estejam ocupando suas terras, sendo-lhes garantida a titulação definitiva pelo Estado brasileiro (O'DWYER, 2007).

Ainda que de forma limitada, em consonância com experiências constitucionais de outros países latino-americanos, a exemplo da Colômbia, Equador e Bolívia (AVRITZER *et al*, 2017), a Constituição Federal de 1988 redefiniu, pelo menos no plano formal, a ordem de relações entre o Estado brasileiro e os grupos étnicos, ao refutar o inclusivismo cultural que normalmente constrói a nação como um objeto etnicamente homogêneo (GILROY, 2012).

Em um exercício de crítica radical, as demandas legítimas por reconhecimento, redistribuição e representação (FRASER, 2009; FIGUEIREDO, 2011) exigidas pelas comunidades quilombolas no período democrático que se abre a partir de 1988, redimensionam as discussões no âmbito do constitucionalismo brasileiro, especialmente quando ensejam novos sentidos sobre categorias jurídicas consolidadas no pensamento constitucional moderno. Ao estabelecer prerrogativas e direitos diferenciados para esses povos e comunidades, a Constituição Federal de 1988 veio disputar conceitos e narrativas importantes sobre a concepção, formação e desenvolvimento da sociedade civil e do Estado constitucional no Brasil, marcado por parâmetros racistas desde sua gênese (QUEIROZ, 2021).

Ao mesmo tempo em que se manifesta como experiência histórica monumental, de longa duração, desenvolvida numa vasta geografia transatlântica de resistências contracoloniais (NASCIMENTO, 2018; DOS SANTOS, 2019), o quilombo permanece como uma categoria indecifrada, incompreendida em sua complexidade material e simbólica, tanto pelas estruturas normativas dos estados nacionais (DUARTE; QUEIROZ, 2016) como pela episteme racionalista que informa o fazer científico na modernidade (CARNEIRO, 2005).

A práxis das comunidades quilombolas, consideradas enquanto sujeitos coletivos de direito (LYRA FILHO, 1982; SOUSA JUNIOR, 2008), têm forçado uma racialização dos debates em torno de outra reforma agrária, ao reivindicar complementarmente a redistribuição fundiária e o reconhecimento de suas identidades enquanto grupo étnico diferenciado, exigindo o cumprimento material do disposto no Art. 68 do ADCT: “aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o estado emitir-lhes os respectivos títulos” (BRASIL, 1988).

Se até o século XX, o imaginário social sobre os quilombos, atávico à experiência palmarina, referenciava as trajetórias, valores e comportamentos dos seus líderes masculinos, consolidando internamente o arquétipo de Zumbi² como modelo de resistência afrodiaspórica, nos últimos anos, mulheres quilombolas tem impulsionado transformações significativas nas narrativas sobre os quilombos no Brasil.

As pesquisas historiográficas de Beatriz Nascimento (2018) contribuíram para a passagem dessa perspectiva belicista para outra comunista, descortinando a importância da chamada “paz quilombola” para a longevidade dos quilombos como experiência histórica. Para a historiadora, era nos tempos de paz que os quilombos verdadeiramente confrontavam a ordem do colonizador, através da reprodução cotidiana dos seus modos de criar, fazer e viver, estabelecendo outras relações com a natureza,

² Denetém Bona (2020, p. 38) define a “arquétipo de Spartacus” como a “mania de considerar o escravo rebelde do sexo masculino como modelo supremo da luta contra a escravidão”. Para o filósofo, a idealização do escravo rebelde acabou por privilegiar formas de resistências masculinas, especialmente o combate direto em detrimento às formas de luta e resistência menos evidentes, e por meio das quais, a maioria das pessoas escravizadas havia sobrevivido, e uma minoria inclusive se libertado, especialmente mulheres. A resistência sutil mostrou-se mais eficaz a longo prazo, uma vez que a cada rebelião violenta, salvo raras exceções, empreendia-se uma repressão maciça e exemplar contra os/as insurretos/as. Nesse sentido, proponho o conceito de síndrome de Zumbi, a partir das formulações de Bona (2020) adaptadas à realidade brasileira, buscando primordialmente criticar a invisibilidade ou menosprezo às resistências históricas e memoriais, frontais e furtivas protagonizadas por mulheres quilombolas na luta por libertação.

outras formas de organização social e representação do mundo, alternativas à racionalidade moderna-colonial.

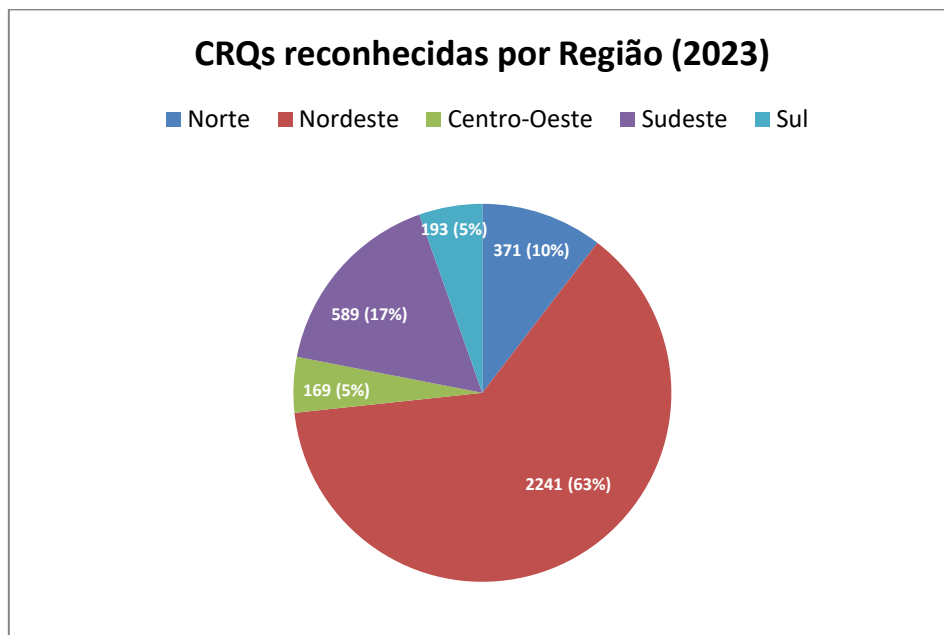
Esse reposicionamento provocado pelas pensadoras feministas negras permite reconhecer, por exemplo, as mulheres e homens quilombolas como protagonistas de estratégias eficientes de resistência ao genocídio físico e cultural promovido pelo colonialismo, como a transmissão intergeracional da memória, o domínio da agricultura, da farmacopeia, das cosmologias associadas, das artes e do comércio.

É através da pluralidade dos saberes-fazeres, partilhados em comunidade, das afetações que informam territorialidades e identidades coletivas ao longo do tempo, das variações das falas crioulas, dos compassos e ritmos dos cantos de trabalho, das redes de cooperação e solidariedade que podemos compreender os quilombos e a quilombagem como processos contínuos de libertação. É contra essa vida interdita que outras cosmopoéticas se afirmam, no empenho de reabilitar as potências e os sonhos, em que o ritmo, o corpo e o território assumem a condição de *locus* e *logos* de reinvenção das tradições como perpetuidade do habitar. Essa ampla gama de subjetivações, traçando linhas de não captura desde o interior do sistema escravagista, possibilita que mulheres e homens escravizados escapem da anulação ontológica própria da escravidão, restituindo-lhes a condição de sujeitos criadores, subvertendo as posições marcadas de gênero, classe social, raça e etnia (BONA, 2020).

Sem prescindir à participação ativa nos enfrentamentos frontais, revoltas, rebeliões e insurreições que todo processo de (des)colonização demanda (FANON, 1986; MOURA, 2020), a gendrificação da perspectiva quilombola (NASCIMENTO, 2018; GONZALEZ, 2018; DEALDINA, 2020; ALMEIDA, 2021), ao iluminar aspectos até então invisibilizados ou minorados, oferece um instrumental analítico mais adequado para compreender o quadro complexo de como a luta dos quilombos se desenvolveu no Brasil, especialmente a partir do período pós-constituente.

Segundo Arruti (2008), o que está em disputa, portanto, não é a existência ou não dos quilombos como fenômeno contemporâneo, mas sim o quanto de realidade o conceito abarcará; se a categoria possibilitará efetivamente a instituição de uma nova realidade jurídica, política, administrativa e social, orientando o reconhecimento das comunidades quilombolas como sujeitos constitucionais (ROSENFELD, 2003) e formuladores de uma hermenêutica indispensável à satisfação plena dos direitos fundamentais, compreendidos em sua eticidade reflexiva (MENELICK; SCOTTI, 2012).

Tabela 1 – Comunidades Remanescentes de Quilombos por Região (2023)

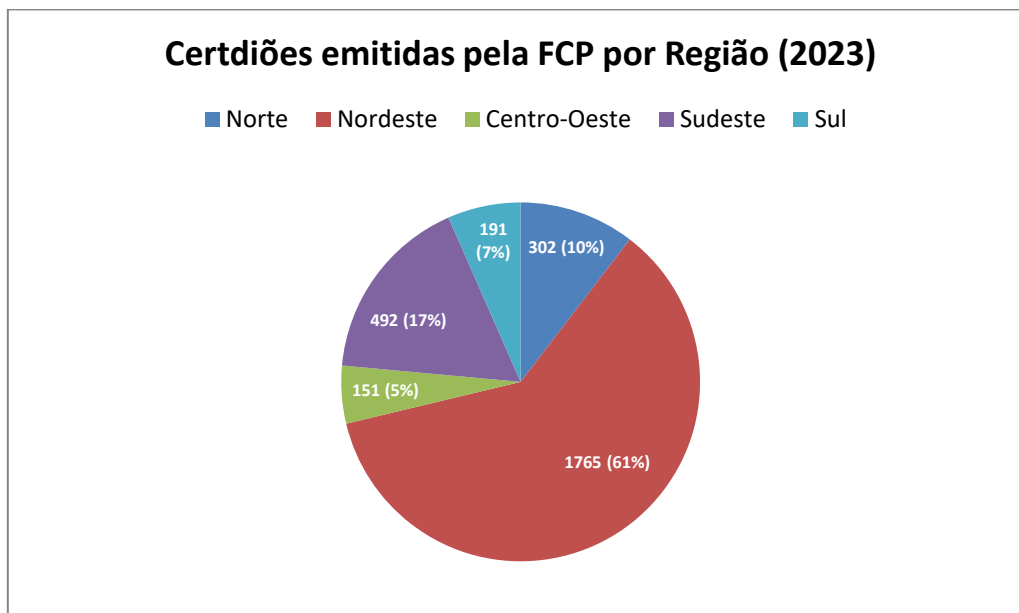


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da FCP (2023).

Segundo os dados da Fundação Cultural Palmares (FCP, 2021), até março de 2023, foram expedidas no Brasil, 2.901 certidões de autorreconhecimento quilombola, abrangendo 3.563 CRQs. As informações da FCP revelam uma cartografia em que a maioria das comunidades quilombolas com certificados de autorreconhecimento expedidos estão situadas na região Nordeste do país, representando 61% do total (2.241), com destaque para os estados do Maranhão e Bahia. As regiões Sul e Centro-oeste são as que possuem menor quantidade de CRQs reconhecidas, representando 7% (193) e 5% (169) do total.

De acordo com §4º do artigo 3º do Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003, compete à FCP emitir as certidões para as comunidades quilombolas e inscrevê-las no cadastro geral, respeitando o direito à autoidentificação previsto pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Tabela 2 - Certidões emitidas pela FCP por Região (2023).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da FCP (2023).

Os registros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) corroboram a percepção sobre o espraiamento continental dos quilombos no Brasil. Estima-se que em 2019 existiam 5.972 localidades quilombolas de acordo com a Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Indígenas e Quilombolas, abrangendo as cinco regiões e todos os estados da federação. Apesar dos tímidos avanços na identificação das comunidades remanescentes, os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) revelam o abismo existente entre as políticas de reconhecimento cultural e redistribuição fundiária.

Em quase 35 anos de vigência da obrigação estatal de titulação das terras quilombolas, firmada na Constituição de 1988, com o artigo 68 do ADCT, apenas 54 (cinqüenta e quatro) territórios de comunidades remanescentes de quilombos foram definitivamente titulados, 24 (vinte e quatro) deles com títulos totais e os outros 30 (trinta) com títulos parciais, ou seja, com a titulação abrangendo somente parte da área indicada pelas comunidades. Segundo estimativas da Terra de Direitos³ (2023, s/p), “caso o Estado brasileiro mantenha o atual ritmo de regularização fundiária dos territórios quilombolas serão necessários 2.188 anos para titular integralmente os 1.802 processos abertos no momento no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)”.

³ TERRA DE DIREITOS. No atual ritmo, Brasil levará 2.188 anos para titular todos os territórios quilombolas com processos no INCRA. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-2188-anos-para-titular-todos-os-territorios-quilombolas-com-processos-no-incra/23871>. Acesso em: 18 de mai. 2023.

Historicamente, o acesso à terra foi fator preponderante na determinação das dinâmicas de inserção e exclusão dos grupos sociais nos espaços da vida civil e nas estruturas políticas e econômicas nacionais, sendo um indicador qualificado dos processos de apropriação da natureza e estratificação racial. A estrutura agrária brasileira é complexa, diversa e remete a constituição de inúmeros territórios sociais, constantemente em conflito com os limites do Estado-nação (LITTLE, 2002).

A ideologia territorial do Estado, centrada na concepção dualista de terras públicas e terras privadas, seja como imóvel rural para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou estabelecimento para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não consegue expressar as distintas formas de propriedade social e uso comum dos territórios. Esse não reconhecimento expressa o projeto continuado de invisibilização e silenciamento das coletividades culturalmente diferenciadas (negras e indígenas), por extermínio ou por integração subalterna à comunidade nacional.

Essa lógica de exploração geralmente vem associada a um plano de nação balizado no ideal de crescimento progressivo, linear, assentado no binômio soberania-desenvolvimento e que reduz a natureza à condição de insumo produtivo a ser exponencialmente consumido, segundo as necessidades de reprodução econômica do capitalismo global em permanente crise (SOLÓN, 2019; SVAMPA, 2018; PORTO-GONÇALVES, 2017; ACOSTA, 2016). Esse movimento reatualiza práticas coloniais violentas que incidem sobre os territórios e os modos de vida das chamadas comunidades remanescentes de quilombos, impactando desproporcionalmente as mulheres quilombolas⁴ (DEALDINA, 2020; ALMEIDA, 2022).

Simultaneamente, e em sua trama dialética, as comunidades negras rurais tecem o longo fio das suas resistências ancestrais, subvertendo o “constitucionalismo da espera” que manipula o tempo da realização dos direitos alheios (PINHEIRO, 2020, p. 218) por um constitucionalismo das premências, ao situar as reivindicações por terra, identidade, participação e equidade na “urgência das lutas políticas, epistêmicas, científicas, jurídicas e filosóficas, visando *desfazer* as estruturas coloniais (...) que mantém as dominações de pessoas racializadas, particularmente das mulheres, no porão da modernidade” (FERDINAND, 2022, p. 34).

Os entraves na (anti)política de demarcação/titulação dos territórios tradicionais e o cenário avançado de violência física e simbólica contra os povos dos campos, águas,

serras e florestas são os principais elementos que têm estimulado a realização de ações de recuperação territorial, retomadas de terra e elaboração de protocolos autônomos com base na Convenção 169 da OIT para fins de legítima defesa da posse tradicional e de promoção dos direitos fundamentais territoriais e de livre determinação desses grupos.

A articulação política de redes interétnicas e a apropriação dos instrumentos jurídicos internacionais por indígenas e quilombolas serviram de fonte para a estruturação de uma agenda intercultural por autorreconhecimento e livre determinação no Brasil, especialmente em torno da regulamentação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovada em 1989, em Genebra, com entrada em vigor no plano internacional, em 1991, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002 e finalmente promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

O direito à consulta prévia, livre e informada estabelecido na Convenção 169 da OIT reforça a obrigação dos estados nacionais de realizarem procedimentos adequados de consulta sempre que um ato legislativo ou administrativo possa afetar direta ou indiretamente povos e comunidades tradicionais na fruição dos seus direitos humanos fundamentais, especialmente os de afirmação étnica e territorial. Formalmente, o protocolo autônomo é o instrumento de efetivação do direito de consulta previsto no artigo 6º, 1, a, convencional, quando assera que: “os governos deverão consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (OIT, 2004).

Nesse sentido, a presente tese tem por objetivo analisar como as experiências de elaboração dos protocolos de consulta e consentimento prévio, livre e informado pelas comunidades quilombolas ressignificam o direito fundamental de livre determinação dos quilombos no Brasil. Para tanto, buscaremos caracterizar os giros de ressemantização do quilombo como identidade e sujeito constitucional ladino ao longo da trajetória do constitucionalismo brasileiro. Além de demonstrar a dinâmica de normatização, implementação e apropriação criativa da Convenção 169 da OIT pelas comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais na América Latina, e particularmente no Brasil, em seus processos de luta pela garantia do direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado. Para, por fim, identificar como as experiências de elaboração dos protocolos autônomos por comunidades quilombolas, desde as Escrevivências constitucionais que

vocalizam, fundamentam narrativas constituintes sobre o direito de livre-determinação dos quilombos no Brasil.

Considerando a dimensão qualitativa da pesquisa e os objetivos elencados, o estudo desenvolvido ampara-se no método investigativo da teoria fundamentada (CRESWELL, 2014; STRAUSS; CORBIN, 1998), transcendendo a mera descrição dos fenômenos para gerar ou descobrir uma teoria singular emanada das ações, interações e processos em que os sujeitos da pesquisa estão envolvidos, por meio da interrelação de categorias formuladas com base nas fontes selecionadas. A análise dos dados foi estruturada de forma a viabilizar o desenvolvimento de categorias abertas, elegendo àquelas centrais à demarcação do objeto de investigação, sem deixar de detalhar as categorias adicionais que auxiliam na composição do modelo teórico proposto.

Em termos metodológicos, com base nas formulações de Creswell (2014, p. 81), com as contribuições teóricas da sociologia pública apresentadas por Burawoy (2006), Braga e Santana (2009) e da antropologia de orientação pública de Martin e Madroñal (2016), a presente tese buscou tecer seu liame investigativo através da priorização dos processos ou conjunto de ações cujas dinâmicas encerram maneiras distintas de exteriorização ao longo do tempo, buscando apresentar um paradigma codificador que permitiu: identificar um fenômeno central (a elaboração dos protocolos autônomos de consulta prévia, livre e informada previstos na Convenção 169 da OIT por comunidades quilombolas); para assim, decompor as condições causais que influenciam o fenômeno central (a exemplo da persistência atualizada dos dispositivos de racialidade e concentração fundiária como vetores de expropriação corpo-territorial antinegro no Brasil); especificando as estratégias, ações e interações que resultam do fenômeno central (como as formas criativas de apropriação da Convenção 169 da OIT desenvolvidas pelas comunidades quilombolas na luta pelo reconhecimento, representação e reparação do seu direito fundamental à livre determinação étnico-territorial); delimitando o contexto e as condições intervenientes que influenciam as estratégias dos sujeitos em relação ao fenômeno central (como a coesão das elites políticas e econômicas em torno do consenso das commodities, reatualizando as tensões expropriatórias entre o estado nacional brasileiro e as comunidades quilombolas); e, por fim, delinear as consequências da interação dessas categorias como resultado das estratégias adotadas pelos sujeitos da pesquisa em torno do fenômeno central (que é ressemantização do direito fundamental de livre determinação dos quilombos no Brasil, a partir da formulação de Escrevivências

constitucionais traduzidas nos protocolos autônomos de consulta e consentimento prévio, livre e informado).

O texto está organizado em três partes fundamentais. No primeiro capítulo buscamos caracterizar o quilombo como chave de leitura do constitucionalismo moderno, particularmente no contexto histórico latino-americano e brasileiro, destacando do ponto de vista prático, normativo e analítico, como as territorialidades afrodiáspóricas e insurgências negras ancestrais desenvolvidas nos marcos do colonialismo e da colonialidade do poder, do saber, do ser e da natureza, contribuem para abertura de rotas epistêmicas alternativas ao paradigma da conquista-soberania-dominação. Assim, redefinindo sentidos sobre conceitos sedimentados na teoria constitucional clássica como as noções de povo, território, nação, identidade, memória, raça, etnia, tempo, autonomia, propriedade, mercado, democracia, constituição e direito fundamental, por exemplo.

Além disso, propomos uma genealogia do conceito de comunidades remanescentes de quilombos como sujeitos constitucionais ladinos (ROSENFELD, 2003; GONZALEZ, 1988; PIRES, 2018), a partir da reconstrução empírica do processo legislativo que resultou na redação do artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1987, até o resultado do julgamento da ADI 3.239-9/600-DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 18 de fevereiro de 2018. Esse percurso foi traçado enfatizando como o campo de disputas interpretativas no contexto de operacionalização do dispositivo transitório nas décadas subsequentes à promulgação da Constituição Federal de 1988 ensejou um movimento de constitucionalização ladina dos direitos fundamentais quilombolas (GONZALEZ, 1984; PIRES, 2018).

No segundo capítulo, procuramos inventariar os sujeitos, contextos, interesses, estratégias e discursos confrontados na dinâmica de regulamentação e operacionalização da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a partir da sua incorporação formal no ordenamento interno brasileiro, por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, destacando aproximações e distanciamentos normativos em relação aos demais países latino-americanos, a exemplo de Colômbia, Bolívia e Equador, especialmente quanto às formas de implementação do direito fundamental à consulta prévia, livre e informada às comunidades remanescentes de quilombos.

No terceiro e último capítulo, a partir do acervo documental disponível no Observatório de Protocolos Comunitários (CNPq/PUCPR/UFGD), foram selecionados 18 (dezoito) protocolos autônomos quilombolas, no período de 2016 a 2022, para

demonstrar como as agências em torno da implementação do direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção 169 da OIT, articulam as demandas por reconhecimento étnico, redistribuição fundiária e representação política como base hermenêutica para a ressemantização do direito fundamental de livre determinação étnico-territorial quilombola estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Essas são as rotas epistêmicas propostas pela pesquisa. Boa leitura!

1. QUILOMBOS, CONSTITUCIONALISMO E GIRO ÉTNICO-TERRITORIAL

Para debater as relações entre quilombos e constitucionalismo, o presente capítulo propõe quatro sessões analíticas fundamentais. Inicialmente, procuramos evidenciar como as intersecções entre os conceitos de territorialidade e racismo conformam uma genealogia do Estado nacional ao logo da modernidade. A partir das categorias de nomos da terra, soberania e inimigo (SCHMITT, 2014, 2009), buscamos caracterizar os imperativos da conquista que fundamentam as noções clássicas de Estado, nação, constituição e constitucionalismo.

A construção histórica, sociológica e normativa do quilombo nos marcos da diáspora africana e da escravidão moderna, é apresentada como contraponto narrativo à gramática oficial do constitucionalismo clássico, evidenciando como o paradigma da soberania/identidade nacional e, em última instância, o próprio direito moderno, tem na conquista de territórios e corpos não-brancos, seu vetor constituinte primordial.

Para além da crítica aos modelos normativos hegemônicos, pretendeu-se contrapor o discurso constitucional colonial (SPAREMBERGER; DAMÁZIO, 2016), através do reposicionamento investigativo das trajetórias de insurgência dos povos originários e afrodiaspóricos latino-americanos (MIGNOLO, 2007), particularmente no Brasil (MOURA, 1988, 1993); (NASCIMENTO, 2018); (GONZALEZ, 2019), destacando as contribuições de intelectuais, organizações e movimentos sociais afroindígenas do Sul Global na construção de referenciais teóricos que visibilizem a participação desses grupos subalternos nos processos de transição política dos estados nacionais (BALIBAR; WALLERSTEIN, 2021).

O pensamento decolonial latino-americano, legatário das lutas anticoloniais da segunda metade do século XX, consolida uma virada epistêmica importante para a reinterpretação das relações de poder nas Américas, a partir da crítica imanente aos dispositivos de racialidade (CARNEIRO, 2005) e às estruturas de dominação colonial constitutivas dessas sociedades periféricas. Ao elevarem a colonialidade do poder (QUIJANO, 1992, 2005; WALLERSTEIN, 1992), do ser (MALDONADO-TORRES, 2008; FANON, 2010), do saber (MIGNOLO, 2003, 2008); (MALDONADO-TORRES, 2008) e da natureza (WALSH, 2009; SVAMPA, 2018), à condição de eixo analítico fundamental da realidade latino-americana, os estudos decoloniais reforçam a vinculação

inescapável entre modernidade e colonialismo, ao mesmo tempo em que questionam as hierarquias das relações raciais, de gênero, de religiosidade, sexualidade e de apropriação dos bens naturais reproduzidas continuamente no continente desde o século XVI (DUSSEL, 1994, 2001, 2005).

No segundo momento, privilegiando o olhar acerca da realidade brasileira, empreende-se uma revisitação ao processo legislativo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que resultou na redação do artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no texto final da Constituição Federal de 1988, identificando os giros de ressemantização do quilombo como sujeito e identidade constitucional no Brasil (ROSENFELD, 2003).

Através dos estudos de Silva (1997), Arruti (2008), Neris (2018) e Araújo (2019), sobre a dinâmica de constitucionalização dos direitos quilombolas, analisamos como a noção de *remanescente* foi sendo construída ao longo dos debates constituintes na Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; descortinando as cisões promovidas no texto final da Constituição entre os direitos de reconhecimento cultural, redistribuição fundiária e representação política dos quilombos nas instâncias decisórias do Estado Nacional brasileiro.

Na terceira sessão, destacamos como esse giro de ressemantização do quilombo como categoria racial-histórica (no período pré-constituente) para categoria étnico-anropológica (no período pós-constituente) desenvolveu-se ao longo de três décadas, culminando (ou abrindo novas possibilidades regulatórias) com o julgamento da ADI 3.239-9/600-DF pelo STF, em 18 de fevereiro de 2018, quatorze anos depois de ser iniciada pelo antigo PFL (ex-Democratas, atual União Brasil). Tal Ação contestava os critérios de autoatribuição e uso tradicional para definir quem é quilombola e qual é o tamanho do território a ser titulado pelo Decreto 4.887/2003.

O julgamento da ADI nº 3.239 pelo STF pareceu finalmente consolidar os termos de uma complexa construção conceitual do quilombo como categoria constitucional, desde a Assembleia Nacional Constituinte. Demonstrando, desse modo, de forma privilegiada como o cruzamento entre os discursos do campo jurídico e o campo das ciências sociais, da História à Antropologia, foi um fator relevante para alargar o entendimento sobre o conceito contemporâneo de quilombo, reforçando, assim, os preceitos de reparação, reconhecimento e redistribuição que balizaram a concepção do artigo 68 das Disposições Transitórias.

Por fim, como síntese das discussões apresentadas, propomos incorporar as noções de corpo-território, corpo-documento (NASCIMENTO, 2018), Amefricanidade, ladinagem (GONZALEZ, 2018) e quilombismo (NASCIMENTO, 2019) para uma compreensão dos quilombos enquanto sujeitos e identidades constitucionais ladinas. A partir das contribuições de teóricas e militantes do feminismo negro, a exemplo de Lélia Gonzalez (2018), Beatriz Nascimento (2018) e Grada Kilomba (2019), às formulações de Michel Rosenfeld (2003), propomos conceituar as agendas quilombolas por direitos fundamentais nos marcos do que Thula Pires (2018) tem chamado de constitucionalização ladina-amefricana, como base hermenêutica do direito fundamental de livre determinação étnico-territorial quilombola estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

1.1. MOCAMBOS, PALENQUES E MAROONS: TERRA, RAÇA E COLONIALISMO COMO GENEALOGIA DA NAÇÃO

A diversidade cultural como catalisador dos processos de construção linguística abrange características de determinados grupos sociais e territórios, sendo expressão dinâmica de um dado espaço-tempo que se desenvolve a partir da transformação das relações semânticas das palavras com o seu léxico.

O vocábulo *quilombo*, por exemplo, no contexto brasileiro, possui uma variedade de significações, sendo associado ora a um lugar, ora ao povo que vive neste lugar, ora às manifestações da cultura popular, como as festas de rua, os brinquedos, folguedos e maracatus, indicando ainda laços de união entre pessoas ou algum tipo de prática proibida, conflito, contenda ou confusão (LOPES, 1987). Todavia, foi como aldeamento de escravos fugidos que o termo se disseminou no imaginário sócio-histórico nacional através de um arquétipo forjado difusamente por peças literárias, de teledramaturgia e pelo sistema educacional, tendo no Quilombo de Palmares⁵ sua representação simbólica mais significativa.

A etimologia da palavra *quilombo* remete à língua quimbundo, e em particular ao grupo Bantu⁶, de matriz nigero-congolesa, abrangendo um conjunto diverso de línguas

⁵ Sobre a trajetória histórica do quilombo de Palmares ver: GOMES, Flávio. **Palmares: escravidão e liberdade no Atlântico**. Sul. São Paulo: Contexto, 2005.

⁶ “Com efeito, Bantu, que hoje designa uma área geográfica contígua e um complexo cultural específico dentro da África negra, é uma palavra herdada dos estudos lingüísticos ocidentais. Os estudiosos das línguas faladas no continente africano (Guthrie, Greenberg, etc.), ao fazer estudos comparativos dessas línguas, a

faladas desde as regiões localizadas ao sul do equador no continente africano (CASTRO, 2001). Nei Lopes (2012, p. 213), em seu Novo Dicionário Banto do Brasil, apresenta o vocábulo *quilombo* como sendo derivado do termo *kilombo*, para designar “acampamento”, “arraial”, “povoação”, “povoado”, “capital”, “união”, “exército”. Seja como casa, lugar, ato de habitar, de congregar ou de guerrear, o quilombo forjou-se como palavra de significância aberta, cuja indeterminação serviu como campo de possibilidades comunicativas e interpretativas referenciadas nos processos de construção transcultural e transcontinental do termo ao longo da modernidade.

A polissemia que marca a presença do quilombo – como vocábulo, instituição e relação social – não só no Brasil – está relacionada com alguns ramos desses povos Bantu, cujos indivíduos foram trazidos forçadamente e escravizados neste lado do Atlântico, no contexto da gênese e expansão do mercantilismo colonial europeu. Além de uma função toponímica, relativa à noção de lugar, o termo *quilombo* – enquanto instituição sociopolítica e militar africana – é também o resultado de processos históricos duradouros envolvendo disputas de poder, fluxos migratórios, alianças interétnicas, conquista de novos territórios, em uma África seiscentista atravessada por rearranjos políticos entre os grupos étnicos e os reinos tradicionais, enredados pelo avanço do colonialismo europeu, com destaque para a primazia colonial portuguesa no domínio direto do tráfico transatlântico de escravos até pelo menos 1730, e indiretamente até meados do século XIX⁷ (MUNANGA, 1995).

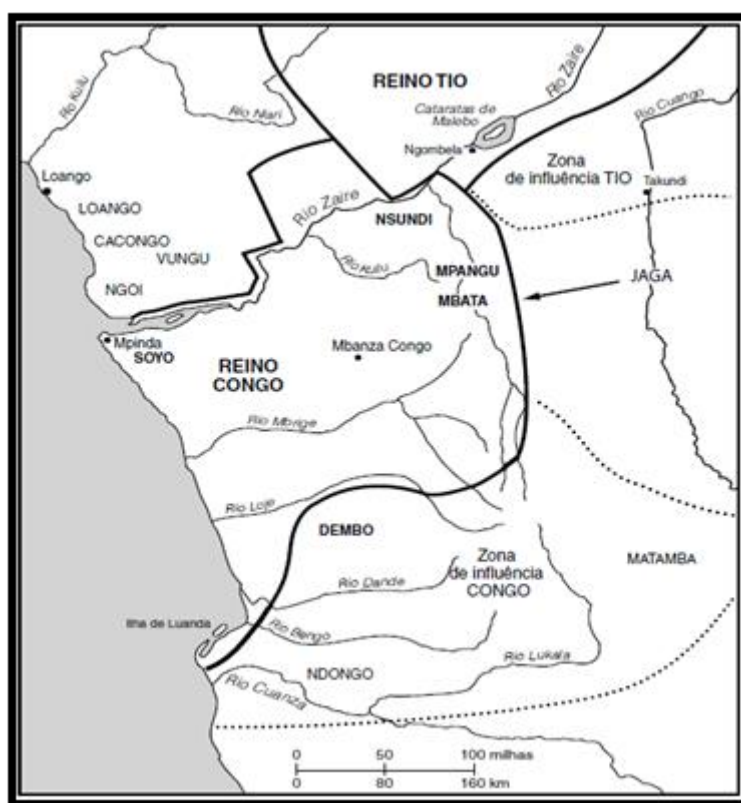
Durante os séculos XV e XVI, os portugueses estabeleceram inúmeras feitorias na costa africana e conseguiram mobilizar e envolver os reinos litorâneos e seus chefes a participar do comércio com os europeus. Seja pela dominação ou pelo consenso, a colonização portuguesa firmou inúmeras guarnições nas cidades costeiras da África Ocidental, recolhendo divisas em benefício do rei de Portugal.

partir do modelo das línguas indo-européias, chegaram a classificá-las em algumas famílias principais, entre as quais a família das línguas bantu. O estudo de algumas palavras principais revelou a existência das mesmas raízes com o mesmo conteúdo entre esses povos. Todos empregam, entre outras, a palavra -ntu (muntu, singular, e bantu, plural) para designar a pessoa, o ser humano. Por isso, essas línguas foram batizadas de bantu pelos lingüistas ocidentais. A mesma palavra passou a identificar os povos que falam essas línguas enquanto um complexo cultural ou civilizatório, devido à contiguidade territorial e aos múltiplos contatos, mestiçagens e empréstimos facilitados pela proximidade geográfica entre eles. Os mitos de origem nos ensinam que todos esses povos, hoje com identidades diferentes, foram no início grupos criados por irmãos” (MUNANGA, 1995, p. 57-58).

⁷ Sobre a espacialização geográfica e a composição pluriétnica do povo bantu, Munanga (1995, p. 58) destaca a importância das interações estabelecidas entre os “grupos lunda, ovimbundu, mbundu, kongo, imbangala, etc., cujos territórios se dividem entre Angola e Zaire”.

Beatriz Nascimento (2018, p. 274) aponta que dois foram os incentivos que mobilizaram os portugueses a expandir sua presença no continente africano, buscando estabelecer uma colônia em Angola. O primeiro seria o intento de reproduzir no continente africano o caso brasileiro, almejando adquirir terras próprias para fixação, como feito em solo americano. O segundo motivo, logo frustrado, foi a busca por minérios preciosos a serem explorados na região. Os portugueses se convenceram, ainda no raiar do século XV, que a maior fonte de riqueza que poderiam explorar seria mesmo o tráfico humano escravista.

Figura 6 - Reino do Congo e seus vizinhos



Fonte: (SILVÉRIO, 2013, p. 113).

Como resultado da alta demanda por escravos, os colonizadores portugueses intensificam os movimentos de interiorização no continente africano, intermediados pelo rei do Congo, organizador das campanhas de obtenção da mercadoria tão desejada. Nascimento (2018, p. 275) expõe que as zonas de captura mais utilizadas estavam localizadas na região da etnia Mbundu, no sul de Angola. Os Mbundu eram um povo expressivo, numeroso, dedicado à agricultura e ao pastoreio, que vivam na região sul do reino do Congo, tendo desenvolvido formas próprias de organização social e política

semelhantes a um modelo federativo, a partir da união de clãs autônomos que, ao longo do tempo, foram se desagregando em disputas internas e sucessivas invasões externas.

Quando os portugueses desembarcam no continente africano em busca de ouro e outros metais preciosos, deparam-se com essa complexa conformação social, política e cultural que favoreceu o rápido reajuste dos objetivos de exploração da empresa colonial em torno do tráfico escravista. Diante dessa conjuntura, três eram os métodos principais de obtenção do escravo para vendê-lo em mercadoria.

Figura 7 – Tráfico de escravos na África Central do século XVIII



Fonte: (SILVÉRIO, 2013, p. 113).

O primeiro era a compra realizada por traficantes portugueses nos mercados Mbundu diretamente dos proprietários locais. O segundo método relacionava-se à imposição de tributos aos chefes Mbundu vencidos para obtenção de escravos. O imposto era pago com a entrega de indivíduos jovens adultos, conhecidos como “peças da Índia” (NASCIMENTO, 2018, p. 277). O terceiro método dizia respeito às guerras étnicas, via

preferida do colonizador português por geralmente resultar em grande saldo de indivíduos capturados.

No momento da expansão da presença portuguesa no continente africano, os povos Bantu da África Centro-Oriental estavam vivenciando um ciclo duradouro de conflitos políticos que determinavam os rumos das alianças regionais envolvendo os clãs e o colonizador, com foco na exploração do tráfico escravista. Nesse cenário de instabilidades e choques entre diversas etnias, o grupo étnico *Imbangala*, também conhecidos como *Jaga*, assume papel de destaque, ao introduzirem o kilombo como forma social revolucionária nos processos de migração continental e expansão territorial (NASCIMENTO, 2018, p. 279).

Vindos do interior da África equatorial, atravessando as florestas tropicais do Zaire (atual República Democrática do Congo), os imbangala estabeleceram-se originariamente na margem direita do rio Kwango, antes de 1568, tendo invadido, desde o Leste, o reino do Congo por volta daquele ano, para mais tarde se fixarem nas regiões de Angola e Benguela, perto do rio Cuvo (VANSINA, 2010).

Verdadeiras potências em movimento contínuo (NASCIMENTO, 2018, p. 278), os Jaga eram um povo guerreiro nômade, empreendedor de vastas campanhas militares, que tinha a prática social de incorporar às populações dominadas, especialmente os representantes jovens do gênero masculino, aos seus campos de guerra, muitos deles provenientes de Estados vizinhos, como os Ovimbundu e Mbundu (UNESCO, p. 74, 2010).

A reconhecida e temida superioridade militar jaga baseava-se na capacidade de incrementar o contingente de suas tropas com a assimilação dos vencidos, além da coesão de um modo de vida reproduzido tradicionalmente por complexos rituais de iniciação, a exemplo da circuncisão masculina (NASCIMENTO, 2018, p. 278-279). A iniciação marcava um rito de passagem e incorporação de jovens de diversas linhagens à mesma sociedade guerreira. Assim, o kilombo assume a condição de instituição em si, transformando o corpo, o próprio sujeito em quilombo na medida em que se integram à sociedade Jaga.

Era kilombo também o local, a casa sagrada, onde se realizavam os rituais de iniciação. Assim como os territórios da vida nômade e os campos de guerra. Até quando os Imbangala comercializavam escravos com os portugueses, chamava-se comumente o grupo de kilombo (NASCIMENTO, 2018, p. 280). A organização social do mundo jaga expressava um nível tal de ordenação que a forma social kilombo sintetizava uma

amalgama de sentidos e atribuições práticas cotidianas, tanto do ponto de vista político-administrativo, econômico, cultural, quanto tecnológico, militar e psicossocial.

No desenrolar das lutas regionais pelo poder, a adoção do quilombo como instituição militar e de ocupação territorial, formada por um amplo exército composto de bandos guerreiros nômades armados, distribuídos em acampamentos permanentes e temporários, em áreas estratégicas de circulação de pessoas, mercadorias e acesso a recursos naturais indispensáveis, como água e alimento, foram responsáveis por espalhar o domínio jaga/imbangala por “toda região Mbundu depois de 1610 e finalmente se estabeleceram para fundar novos estados Mbundu (Kalandula, Kabuku, Matanda, Holo, Kasanje, Mwa Ndonge etc.)” (MUNANGA, 1995, p. 58).

Vansina (1996, p. 453) atesta que a primeira aparição da palavra quilombo como tal⁸ se deu em carta do administrador colonial português, João Correia de Sousa, Capitão-General na Capitania-Geral do Reino de Angola (1621-1623), endereçada a um amigo, em junho de 1622. Na carta, o termo se refere a um campo de guerra dos aliados africanos (provavelmente jaga), no contexto das disputas políticas regionais, sendo usado de maneira familiar o suficiente pelos portugueses, de forma a dispensar qualquer explicação pelo remetente.

Anteriormente, em agosto de 1617, outra carta, essa remetida pelo governador Manuel Cerveira Pereira, escrevendo de Benguela ao Rei de Portugal, relata como alianças foram firmadas com um “columbo de jagas”. Embora o copista parecesse desconhecer a palavra, o mesmo não pode se dizer em relação ao então governador do Reino de Angola (Idem).

A forma quilombo oferecia uma dupla vantagem ao povo Jaga: de um lado, garantia uma instituição firme capaz de reunir um número considerável de desconhecidos desligados de suas linhagens e comunidades vencidas; por outro, uma disciplina militar capaz de impulsionar vitórias sequenciais contra os reinos inimigos, reafirmando o domínio sobre os territórios da região.

⁸ A pesquisa arqueológica de Ylva Tillquist (2013, p. 18) sobre os registros lexicográficos de quilombo, no Brasil e na região do Prata, destaca a dificuldade de se precisar o momento de incorporação do termo à língua portuguesa. Com base nos estudos de Robert Garfield (1971) sobre a história da Ilha de São Tomé, Jan Vansina (1996, p. 454) analisa uma fonte histórica do século XVI que relata como por volta de 1544 (ou 1554) vários escravos angolanos, mais tarde conhecidos como Angolares, naufragaram próximo à costa são-tomense, tendo os sobreviventes se fixado nas florestas litorâneas, “construindo ali uma série de pequenas aldeias chamadas *quilombos*”. A menção explícita do termo se deu com pelo menos sessenta anos de antecedência à primeira grafia registrada da palavra em seu local de origem.

Nessa perspectiva, o quilombo – ontologicamente – expressa uma dimensão transcultural, ao conformar um tipo de associação de indivíduos estrangeiros, indiscriminadamente aberta a todo aquele que se encontra desgarrado de seus vínculos étnicos de origem, passando a ser reintegrados numa nova comunidade, unida por profundos rituais de iniciação e condecoração voltados à sobrevivência e perpetuidade do grupo. Como instituição centralizada, o quilombo tinha um guerreiro como liderança, um chefe que concentrava o poder político e a disciplina militar.

Gomes (2015, p. 8) sinaliza que entre os séculos XVI e XIX, por todo continente americano, sociedades coloniais foram edificadas e prosperaram sob o tráfico moderno e o trabalho compulsório de indígenas e, principalmente, de africanos. O período de quatrocentos anos, compreendidos entre 1500 e 1900, viu-se estabelecer um novo sistema geoeconômico orientado para o Atlântico, com sua disposição triangular, conectando Europa, África e as Américas.

A abertura do comércio transatlântico permitiu, ao conjunto restrito de nações da Europa ocidental, ampliar sua dominação sobre as sociedades americanas e africanas. Desde então, a agenda colonial europeia cumpriu uma função primordial na acumulação de capitais produzidos pelo tráfico escravista e pilhagem minerária, organizados em escala mundial. A emigração de europeus para as feitorias comerciais da África e das Américas estruturou economias dependentes no esteio do colonialismo moderno, constituindo desde além-mar, do Atlântico ao Pacífico.

Assim, quando voltamos o olhar para a historiografia brasileira e latino-americana, podemos inferir, a partir dos fluxos transatlânticos e interações transcontinentais entre América e África, que os quilombos se desenvolveram aqui como expressão dos quilombos africanos, sendo ressignificados pelos indivíduos escravizados. Estes passam a se organizar em oposição às estruturas de exploração do sistema escravista de plantação e das instituições sociais de controle que os oprimiam indistintamente. Com recurso às fugas sistemáticas, escravizados e rebeldes abandonaram senzalas e plantações para ocupar vastas partes dos territórios do continente americano, geralmente em locais de difícil acesso (MOURA, 2020).

Das fronteiras do que hoje conhecemos como o Canadá até às regiões meridionais entre o Uruguai e a Argentina, as sociedades coloniais escravistas nas Américas cresceram e prosperaram sob o trabalho cativo afro-indígena, ao mesmo tempo em que conheceram toda sorte de resistências frontais e furtivas, destacando-se aí as fugas individuais e coletivas de pessoas escravizadas. Como fenômeno hemisférico, essas

comunidades de fugitivos receberam nomes distintos, a partir dos locais em que se estabeleceram. São os *cumbes* da Venezuela e os *palenques* da Colômbia. Na Jamaica, por todo Caribe inglês e no sul dos Estados Unidos ficaram conhecidas como *maroon communities* ou simplesmente, *maroons*. Na Guiana Holandesa, posteriormente, Suriname, foram chamadas de *bush negroes*. Em São Domingo, hoje Haiti, e no restante do Caribe francês, o termo utilizado foi *marronage*. Em Cuba e Porto Rico, *cimarronaje*. No Brasil, são os *quilombos e mocambos*, representantes de formas legítimas organização social da liberdade, alternativas ao sistema de plantation e do escravismo moderno.

A escravidão de africanos nas Américas sorveu a vida de quinze milhões ou mais de homens e mulheres brutalmente desterrados dos seus laços de origem e submetido ao trabalho cativo nas estruturas extenuantes do sistema de plantação (REIS; GOMES, 1996). O tráfico de escravos através do Atlântico foi um dos empreendimentos comerciais, culturais e políticos que constituíram a era moderna tal qual conhecemos e fundou um sistema econômico de ordem pioneiramente global. Em meados do século XVI, o nascente Brasil transformou-se no principal destinatário do comércio mundial de escravos. João José Reis e Flavio Gomes (1996, p. 9) estimam que aportaram por aqui cerca de 40% dos escravos africanos, demonstrando a magnitude da participação do país nesta trágica empreitada.

Munanga (1995, p. 63) bem diz que reproduzindo à sua medida o modelo africano, os escravizados entranhados no Brasil transformaram esses territórios em campos de iniciação à resistência colonial, aberto a todos os oprimidos da sociedade escravista (indígenas, negros, brancos pobres), prefigurando um modelo de democracia plurirracial que atravessou os séculos inspirando a prática política dos movimentos negros não só no Brasil, mas em todo o continente americano.

Para Clóvis Moura (2021, p. 21), os quilombos representam uma forma contínua de resistência negra ao escravismo colonial, antagonizando escravizados e senhores em seus desejos de liberdade e dominação. No plano do colonialismo português, segundo a definição régia, em resposta ao Conselho Ultramarino, em 02 de dezembro de 1740, por quilombo entendia-se “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles”. Ao reforçar aspectos como a fuga, a dimensão coletiva e o uso de ferramentas como ranchos e pilões, a normativa colonial evidencia uma agência de resistência voltada à autonomia e livre determinação, através de territorialidades furtivas, pressupondo formas de organização social da liberdade.

Profundamente polifônica, a marronagem, ou quilombagem como preferimos, remete “a uma multiplicidade de experiências sociais e políticas que se espraiam por cerca de quatro séculos, em territórios tão vastos como o das Américas ou dos arquipélagos do oceano Índico” (BONA, 2020, p. 16). No Brasil, a quilombagem se desenvolve como síntese das contradições estruturais do sistema escravista, expressando na sua dinâmica os níveis distintos de negociação e conflito entre quilombolas e senhores proprietários, nos marcos da escravidão moderna, compreendida como instituição total (MOURA, 2020).

O fenômeno geral da fuga de escravizados, podendo ser ocasional ou definitiva, individual ou coletiva, furtiva ou violenta, fomentadora de banditismos ou revoluções, expressa um movimento de não captura pelas máquinas de exploração escravagista da empresa colonial moderna. “A libertação do escravo exige um verdadeiro desencadeamento” (BONA, 2020, p. 28), uma reapropriação criadora de si, movida pela pulsão de liberdade, na qual a comunidade quilombola representa a máxima realização desse processo de objetivação e subjetivação. Essa agência negra por liberdade reforça o desafio político e acadêmico de situar as experiências da diáspora africana e da escravidão no centro das análises, não só sobre a teoria constitucional e do direito, mas da própria modernidade enquanto projeto civilizatório colonial.

As tensões entre consentimento e legitimidade, direito e política, indivíduo e Estado, liberdade e igualdade foram base para a concepção de normas fundamentais, procedimentos e instituições jurídicas típicas das democracias constitucionais modernas, tendo no Iluminismo, na Reforma Protestante, na Revolução Francesa e na Revolução Industrial seus marcos fundadores. Os principais componentes que fundam a gramática do constitucionalismo moderno foram elaborados por uma tradição restrita de filósofos europeus.

Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, Charles Montesquieu, Nicolau Maquiavel, Immanuel Kant, John Stuart Mill, entre outros filósofos ocidentais, ao desenvolverem os postulados do individualismo, do racionalismo, do contratualismo e da teoria do Estado, formataram as imaginações político-jurídicas do constitucionalismo na modernidade (BONILLA, 2015, p. 14).

Considerando a genealogia do direito ocidental moderno, Maria Sueli Rodrigues de Sousa (2020, p. 299-300) assevera que a própria ideia de constitucionalismo, assentada em princípios e regras acerca da separação dos poderes, da relação normativa entre Estado, nação, povo, representatividade política e diversidade cultural, dos critérios de

legitimidade estatal para o exercício da soberania e dos limites entre as esferas pública e privada está inescapavelmente vinculada às noções de colonialismo e colonialidade⁹.

A expansão da economia mercantilista e da cultura renascentista fundamentaram a construção do moderno ideário filosófico europeu alicerçado pela tríade homem universal, direitos universais e razão universal, como expressão da vitória da civilização ocidental. Habermas (2000, p. 35) considera Hegel o pensador moderno por excelência, ao externalizar os pressupostos paradigmáticos definidores da modernidade e do ser histórico moderno de forma precisa, transcendendo a subjetividade abstrata do *cogito ergo sum* descartiano e o formalismo da autoconsciência moral kantiana¹⁰, para valorizar a eticidade e suas instituições sociais mediadoras entre indivíduo, Estado e sociedade civil.

Joachim Carlos Salgado, em sua tese de cátedra na Universidade Federal de Minas Gerais interpela: por que Hegel? Pois, em Hegel, prossegue o jusfilósofo, “terminam os esforços da cultura ocidental para pensar a totalidade num sistema de saber. É o momento de maturidade do período histórico que permitiu esse pensar sistemático é a chave de compreensão do mundo contemporâneo” (SALGADO, 1996, p. 25).

A liberdade é o pilar fundamental da Filosofia do Direito de Hegel. Falar de justiça significa apresentar suas formas de concretização, ou seja, para que a justiça se realize faz-se necessário assegurar a liberdade em suas instâncias mediadoras das estruturas jurídicas e sociais (WEBER, 2014, p. 21). Assim, para Hegel, o direito apresenta-se como “reino da liberdade realizada”.

No sistema hegeliano, enquanto espírito objetivado, manifestação da unidade entre ideal e real, o direito, ao mesmo tempo em que obedece às leis constitutivas de toda natureza, produz também suas próprias leis. Conquanto toda a abstração que o perfaz, o

⁹ “Sem utilizar precisamente o termo ‘colonialidade’, já era possível encontrarmos a ideia que gira em torno desse conceito em toda a tradição do pensamento negro. A título de exemplo, podemos encontrar contemporaneamente essa ideia em autores e autoras tais como W. E. B. Du Bois, Oliver Cox, Frantz Fanon, Cedric Robinson, Aimé Césaire, Eric Williams, Angela Davis, Zora Neale Huston, bell hooks etc. Entretanto, a articulação desta ideia – já identificada com o conceito de colonialidade – foi formulada de maneira explícita por Immanuel Wallerstein (1992). Na sequência, o conceito de Wallerstein foi retomado por Anibal Quijano, que passou a nomeá-lo como colonialidade do poder” (BERNARDINO-COSTA; GROSGUÉL, p. 17, 2016). BERNARDINO-COSTA, Joaze; GROSGUÉL, Ramón. **Decolonialidade e perspectiva negra**. Revista Sociedade e Estado – Volume 31, Número 1, janeiro/abril, 2016.

¹⁰ Para Habermas (p. 62, 2000): “Hegel não é o primeiro filósofo que pertence aos tempos modernos, mas o primeiro para o qual a modernidade se tomou um problema. Em sua teoria, toma-se visível pela primeira vez a constelação conceitual entre modernidade, consciência do tempo e racionalidade. Por fim, o próprio Hegel desfaz essa constelação, visto que a racionalidade dilatada em espírito absoluto neutraliza as condições sob as quais a modernidade toma consciência de si mesma”.

direito encontra-se rigorosamente permeado pela vida social e política, cujo terreno de desenvolvimento é a própria história. “A razão hegeliana sabe que a afirmação jurídica do homem [moderno] em sua verdade universal é ela mesma particularizada historicamente” (BOURGEOIS, 2004, p. 42).

Hegel localiza na sociedade civil, a realização empírica do direito abstrato, uma vez que é na vida socioeconômica interdependente mediatizada em sua existência que os indivíduos singulares se afirmam juridicamente como sujeitos universais. Em última instância, a vida jurídica, e, por conseguinte, a vida social que a condiciona, depende diretamente do desenvolvimento mais concreto do espírito objetivado, do direito em si, isto é, do Estado, concebido como estrutura originariamente histórica (BOURGEOIS, 2004, p. 60).

Para Hegel (2011, p. 3-4), o elemento da existência do Espírito Universal, “que na arte é intuição e imagem, na religião sentimento e representação, na filosofia pensamento puro e livre”, torna-se realidade efetiva na história universal, sendo “o desfraldar necessário, a partir do conceito tão-só da sua liberdade, dos momentos da razão, portanto da sua autoconsciência e da sua liberdade – a interpretação e a realização do Espírito universal”.

No sistema hegeliano de pensamento, “a história é a configuração do Espírito na forma do acontecer, da realidade natural imediata”, cujas fases de evolução “são dadas como princípios naturais imediatos” (HEGEL, 2011, p. 5). Por serem naturais, as manifestações do Espírito são marcadas por uma multiplicidade que se exterioriza em um conjunto igualmente diverso de povos, demarcando sua “existência geográfica e antropológica”.

“Enquanto princípio natural” compete ao povo a execução da progressão da autoconsciência do Espírito Universal. “Este povo é o que, para uma certa época, domina na história universal – e nesta só uma vez pode marcar uma época” (HEGEL, 2011, p. 6). Assim, “perante este seu direito absoluto de ser o detentor da presente fase evolutiva do Espírito do mundo, os espíritos dos outros povos ficam sem direitos” (Idem), justificando-se as guerras de conquista e o subjugo das nações.

Em sentido histórico-natural-evolucionista, Hegel (2011, p. 14) compreende que prevaleceram os Espíritos dos povos que suprimiram a “barbárie e a sua injusta arbitrariedade (...), ao princípio do ser racional e do conhecer, à racionalidade do direito e da lei, tornando-se assim objetiva verdadeira reconciliação que desdobra o Estado em imagem e em realidade efetiva da razão”. Assim,

A autoconsciência encontra, no Estado, a realidade do seu saber e querer substanciais em evolução orgânica; na religião o sentimento e a representação da sua verdade enquanto essencialidade ideal e, na ciência, o conhecimento livre e concebido desta verdade como uma só e a mesma nas suas manifestações que entre si se complementam, a saber, o Estado, a natureza e o mundo ideal (HEGEL, 2011, p. 14).

Em sua Filosofia do Direito, Hegel (2010) aponta que a concretização da ideia de liberdade como direito universal parte de um pressuposto fundamental que é a pessoa de direito. Por pessoa, entende-se o sujeito consciente de si, dotado de capacidade jurídica, isto é, de ser sujeito de direitos subjetivos exigíveis contra o Estado e terceiros, implicando o dever recíproco de ser reconhecido como tal. Enquanto manifestação abstrata, estabelece a igualdade como expressão da capacidade legal. “Essa noção de pessoa de direitos acompanha todo processo de concretização da ideia da liberdade nas estruturas jurídicas e sociais e, portanto, também a ideia de justiça” (WEBER, p. 22, 2014).

Assim, a modernidade torna-se possível como projeto global na medida em que essa tríade homem universal – direito universal – razão universal foi levada para os lugares mais remotos do mundo como dádiva daqueles que ainda não conheciam os “benefícios” da liberdade, da igualdade, do Estado, do direito e do mercado. Esse ato de levar a civilização para onde ela não existia é chamado por Mbembe (2011) de colonialismo. Sistemas de classificação racial, hierarquia social, de segregação entre o humano e a natureza, voltados à acumulação de bens e capitais são as bases religiosa, filosófica, histórica, jurídica, científica e tecnológica que constituem a modernidade como tal.

Susan Buck-Morss (2011, p. 130) descortina como o paradoxo entre o discurso da liberdade e a prática da escravidão colonial-capitalista marcou a ascensão de uma série de nações ocidentais, no interior da economia global moderna ascendente. Para o iluminismo filosófico ocidental, a liberdade constituiu-se como valor político supremo e universal, ao mesmo tempo em que a prática econômica sistemática, altamente sofisticada e mundialmente articulada, da escravização de não-europeus como força de trabalho nas colônias expandia-se quantitativamente e qualitativamente. “A exploração de milhões de trabalhadores escravos coloniais era aceita com naturalidade pelos próprios pensadores que proclamavam a liberdade como o estado natural do homem e seu direito inalienável” (BUCK-MOORS, 2011, p. 132). Base do sistema econômico do ocidente até meados do

século XIX, a escravidão, enquanto metáfora filosófica e política da degradação, paradoxalmente, foi a instituição catalisadora da expansão global dos próprios ideais de liberdade do Iluminismo, que explicitamente a contradiziam.

Situar as origens do sistema-mundo moderno, capitalista, patriarcal, cristão, colonial europeu (WALLERSTEIN, 1992) nos marcos da colonização da África, Ásia e Américas escancara a fragilidade das interpretações que defendem que a modernidade seria consequência das supostas potencialidades e virtudes inerentes às nações europeias, predestinadas a desenvolver a humanidade. De Hegel¹¹ (2011) a Braudel¹² (1989), o movimento e o tempo da história marchariam incessantemente à universalidade, tendo na liberdade e na razão seus pilares constitutivos. Ao externalizarem o Espírito do mundo, em sua universalidade absoluta, verdade e especificação, os impérios históricos, cada qual ao seu tempo, foram capazes de “libertar a sua consciência da forma da imediatidade natural e chegar a si próprio, os princípios das configurações desta autoconsciência no processo da sua libertação” (HEGEL, p. 14, 2011).

Em seu mito fundador, a modernidade ao instituir-se como centro inaugura uma periferia que lhe é indissociável, sendo “parte da sua própria definição” (DUSSEL, p. 7, 1993). O ano de 1492 consagra a data do nascimento da modernidade, com o advento do chamado Novo Mundo (DUSSEL, p. 8, 1993). Esse “Outro”, subjugado pelo ego conquistador e colonizador da modernidade não foi “descoberto, mas en-coberto” por uma violência sacrificial direcionada ao elemento não-europeu (DUSSEL, p. 17, 2022).

O metabolismo social do racismo processa a desumanização da pessoa negra, considerada como o estranho, o outro, locus e logos do racismo estrutural. Ser humano é não ser negro (CARNEIRO, 2005). A antinegitude define os graus de humanidade dos indivíduos a partir de uma antireferência que é a distância relativa do não-ser negro (VARGAS, 2010). Nessa dinâmica, a racialidade como dispositivo opera a conformação

¹¹ “Além disso, a história universal não é o simples tribunal da sua força, ou seja, a necessidade abstracta e irracional de um destino cego; mas, porque ele é razão em si e para si, e o seu ser-para-si é no espírito um saber, a história é o desfraldar necessário, a partir do conceito tão-só da sua liberdade, dos momentos da razão, portanto da sua autoconsciência e da sua liberdade – a interpretação e a realização do Espírito universal” (HEGEL, 2011, p. 3).

¹² Em sua obra “Uma lição de História”, Braudel (1989) argumenta que o continente europeu detém vicissitudes intrínsecas que emergiram em determinado momento histórico e são constitutivas do seu próprio desenvolvimento, recorrendo a uma analogia biologizante para justificar seu ponto de vista, a saber: “os mamíferos foram outrora seres que viviam nos meios marinhos, puderam passar de seres marinhos a seres terrestres, nunca se viu uma evolução em sentido inverso, nunca se viu um mamífero voltar a ser um animal marinho. Se isso é verdade, é preciso que, na evolução biológica do ser do marinho para o ser terrestre, o ser terrestre. Logo, se a evolução não se faz ao acaso, o capitalismo que emerge de maneira violenta no século XVI devia preexistir de modo virtual, potencial” (BRAUDEL, p. 119, 1989)..

piramidal de um campo ontológico (constitutivo do não-ser), epistemológico (a partir dos deslocamentos provocados pela sujeição histórica da negritude na produção do conhecimento) e de poder (ao reproduzir sistemas de dominação e resistência).

Muito embora a hegemonia da produção filosófica e política do pensamento ocidental ocultem o colonialismo como contracultura da modernidade (GILROY, 2012), Carl Schmitt (2014, p. 103), filósofo e constitucionalista alemão, reforça sem subterfúgios discursivos o papel da “Conquista do Novo Mundo” para a conformação do *jus publicum europaeum*, o sistema europeu de Estados, criado no século XVII. O “sistema westfaliano”, como também ficou conhecido, baseava-se na igualdade de direitos das nações europeias, reconhecidas como Estados soberanos, e no direito de fazer a guerra (*jus ad bellum*) por meio das chamadas linhas de amizade e inimizade que demarcavam as fronteiras entre o Velho e o Novo Mundo.

Para Schmitt (2009), a fórmula cáustica, segundo a qual a diferenciação amigo/inimigo é, em última instância, o conceito fundamental do político, é constitutiva dos ordenamentos e das relações entre os Estados nacionais modernos. “Ao longo de quatrocentos anos, do século XVI ao século XX, a estrutura do direito das gentes europeu foi determinada por um evento fundamental: a conquista de um novo mundo” (SCHMITT, 2014, p.103).

Como os ideais de liberdade, igualdade, direitos humanos e democracia, tão profícuos à modernidade, puderam conviver com a experiência da diáspora africana e da escravidão moderna? Segundo Balibar e Wallerstein (2020), o conceito de raça é central para que a aparente contradição entre a universalidade da razão e do legado iluminista pudessem operar sincronicamente com o colonialismo e a escravidão de povos não-brancos.

A raça emerge como instituto demarcador das linhas de amizade e inimizade pensadas por Schmitt (2009, 2014). Renegado ao abandono absoluto, personificado como a quintessência do mal, desprovido de humanidade e alocado externamente às determinações da cidadania e da sociedade civil, a violência impõe-se como experiência comum do negro em diáspora, o inimigo preferencial (FANON, 1968). “A exploração do colono – foi levada a cabo com grande reforço de baionetas e canhões” (FANON, p. 26, XX), instituindo através da violência, a linha divisória que cinde o mundo do colonizado de forma inconciliável ao do colonizador.

A modernidade, através do colonialismo, inaugura uma nova ordem mundial e espacial centrada na Europa, comprovando a eficácia das estruturas de dominação dos

Estados europeus durante séculos. Para descrever esse processo, a teoria schmittiana utiliza como referência as noções de tomada da terra e tomada do espaço como "evento constituinte do direito das gentes" (SCHMITT, p. 79, 2014). É partir deles que Schmitt (p. 69, 2014) desenvolve seu conceito primordial de *nomos da terra*, sendo, portanto, "a forma imediata na qual a ordem política e social de um povo se torna espacialmente visível, (...), ou seja, a tomada da terra e a ordem concreta que nela reside e nela recorre".

Schmitt (p. 38, 2014) entende que terra e direito possuem uma relação tridimensional de autorreforço, seja como recompensa pelos frutos do trabalho nela desenvolvido ou como limite fixo de apropriação ou sinal público de ordem. Para não desvirtuar a "conexão decisiva entre ordenação e localização", Schmitt (2014, p. 68) ressalta que *nomos* – em seu sistema argumentativo – não deve ser traduzido ou confundido com a mera noção de norma ou lei, mas sim como medida, ordenação e a forma que configuram uma unidade espacial concreta. Para o constitucionalista, "na tomada da terra, na fundação de uma cidade ou de uma colônia, o *nomos* se torna visível", ressaltando que "com ele [*nomos*], uma tribo, um grupo ou um povo são assentados, ou seja, são historicamente localizados, e um pedaço da Terra é alçado ao campo de forças de uma ordem" (SCHMITT, p. 69, 2014).

Assim, no sistema schmittiano, *nomos* é uma categoria objetiva, representando o ato concreto de ordenação da terra, sendo, "portanto, a palavra que designa a maneira imediata em que a ordenação política e social de um povo se faz visível naquilo que concerne ao espaço" (COSTA, 2015, p. 20). Mais do que mera divisão ou repartição do solo, o *nomos* refere-se à dinâmica própria de ordenação social, política e econômica em uma determinada sociedade.

Dotado de historicidade, o conceito de *nomos* atribui significações ao tempo presente, reatualizado-se à medida dos acontecimentos históricos. Para Costa (2015, p. 20), "Schmitt deseja construir uma espécie de filosofia da história orientada por este ato concreto de ordenação do espaço". Cada época histórica possuiria então um ato fundamental de gestão espacial que lhe é constitutivo.

A análise transdisciplinar crítica, com base no conceito de *nomos* da terra, serve de chave de leitura para reorientar alguns elementos da teoria constitucional moderna, ao permitir relacionar a apropriação das terras tradicionais indígenas e quilombolas com a construção do constitucionalismo orientado pela conquista colonial. "O *Nomos* serve, ao final, como uma estratégia metodológica capaz de questionar a filosofia hegemônica em seus aspectos eurocêntricos" (COSTA, p. 7, 2015).

O *nomos* da modernidade, seus sistemas de localização e ordenação, pressupõem formas próprias de territorialização e a colonização europeia das Américas implementou um modo peculiar de ocupação, denominado por Ferdinand (2022, p. 47) de *habitar colonial*. Mesmo guardando especificidades quanto ao modo de realização, sistemas de gestão e níveis de autonomia do povo colonizado, é possível esboçar marcadores comuns ao processo de colonização empreendido pelas nações europeias, especialmente no continente americano.

Um deles seria o epistemicídio (CARNEIRO, 2005), impondo a subordinação espaço-temporal das colônias e dos sujeitos racializados às determinações da metrópole, fomentando uma dependência ontológica em relação à racionalidade ocidental e ao modo de vida metropolitano em detrimento às cosmogonias autóctones colonizadas. A presença invasora colonial impõe um altericídio, que é a anulação permanente dos componentes de pertença cultural do outro, considerados sempre em oposição ao “eu” colonial (FERNDINAND, 2022, p. 50).

Outro marcador seria a acumulação por espoliação e despossessão, conceituada por Harvey (2013), como a reprodução persistente de mecanismos violentos de expropriação, como: privatização de bens naturais não mercantis, especialmente terra, água e florestas, provocando a expulsão das populações originárias e camponesas locais; conversão de diversas formas de direitos de propriedade – comum, coletiva, pública – em direitos de propriedade exclusivos, individuais; supressão das formas autônomas de subsistência, produção e consumo, instituindo novas servidões; monetarização das trocas e tributação da terra; ou seja, um padrão de acumulação capitalista colonial permanentemente baseado na “depredação, fraude e na violência” (HARVEY, 2013, p. 108).

As sociedades de origem colonial, como o Brasil, descrevem um lugar onde a “expressão última da soberania estatal reside amplamente no poder e na capacidade de decidir quem pode viver e quem deve morrer” (MBEMBE, 2011, p. 19). Um poder difuso – não exclusivamente estatal – que alimenta a economia da morte e a política da inimizade na reprodução social de relações assimétricas entre negros e brancos em escala local e global (MBEMBE, 2017).

Destacando os nexos existentes entre violência racial, territorialidade e colonialismo, Mbembe (2011) define o conceito de *necropolítica* como a concepção radical e transgressora da relação entre o Estado e a cidadania, desvelando novas formas de dominação e submissão, centradas no direito soberano de matar ou deixar morrer. E

várias são as formas como esse poder de matar ou de exposição à morte tem sido exercido historicamente pelo Estado contra os povos originários e afrodiáspóricos do continente americano. A diferença abissal que separa a condição de negros e não-negros no país sugere desvantagens sociais acumuladas por gerações, submetidas à degradação colonial e ao alijamento das oportunidades de inserção qualificada nos pactos sociais do pós-abolição, presentificando zonas de não-direito, genocídio e exceção racial.

Parte significativa do racismo estrutural brasileiro é atravessada pela impossibilidade do acesso formal à propriedade da terra pela população negra ao longo da história. “Não apenas o regime sesmarial foi racialmente seletivo, mas a fundação nacional no século XIX do Brasil se realiza por um Estado que produz na esfera das leis a racialização dos sem-terras” (PRIETO, 2020, p. 142).

A alegoria ufanista “gigante pela própria natureza” contida no verso do hino nacional, de autoria de Joaquim Osório Duque-Estrada, conforma uma das facetas mais representativas da ideologia de invenção do Brasil como Estado e como nação que é o imaginário de um país territorialmente imenso, coeso e uno, dotado de riquezas naturais, sem guerras e de convivência pacífica entre as raças (PIETRO, 2020, p. 132).

Entretanto, Sueli Carneiro (2005) denuncia que a apresentação do Brasil como paraíso racial, onde a tolerância e a convivência harmônica entre as raças seriam indicativas de potencialidades singulares nacionais, é fruto de um desejo violento de autorrepresentação hegemônica ainda vivo na sociedade, conformando o mito da democracia racial. A função estratégica cumprida pelo mito é operar como um apaziguador ideológico das tensões étnico-raciais internas, valendo-se da miscigenação e do ideal de branquitude como elemento de fragmentação da identidade negra, inibindo o seu uso como instrumento de aglutinação política e transformação social.

Esse fetichismo apaziguador condensado na identidade nacional dominante busca encobrir o fato da escravidão africana e a tomada de terras serem os vetores constituintes primordiais da formação do Estado brasileiro, determinando as relações pessoais e institucionais, as alianças entre as classes dominantes, em todos os seus extratos e dimensões (social, econômica, política, cultural, ambiental e espiritual).

Racismo e grilagem são assim, os fenômenos estruturais e fundantes da sociedade nacional e do padrão de desenvolvimento do capitalismo rentista brasileiro, assentado no sistema de plantation, na concentração fundiária e na hiper-exploração do trabalho negro cativo. Parafraseando Márcia Motta (2001), escravidão e latifúndio são os legados do Brasil, e nesse processo, a herança da população negra e indígena é espólio não repartido.

Para Lúcia Osório Silva (2008), a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 está diretamente vinculada ao processo de consolidação do Estado nacional e da classe senhorial no Brasil, sendo o primeiro instrumento jurídico de constituição da propriedade privada da terra no país.

A Lei de Terras de 1850 marca o momento crucial de legalização dos títulos de sesmarias da América portuguesa concedidos e grilados ao longo de três séculos de colonização, “mediante o livre apossamento da imensa reserva de terras vazias ou devolutas” (SAMPAIO, 1996, p. 197). Ao permitir a regularização das ocupações, “quaisquer que fossem suas extensões, mas que tivessem cultivos, desde que medidas e demarcadas e levadas a registro em livros próprios nas freguesias”, a lei viabilizou a conversão massiva do esbulho possessório cometido secularmente sobre as terras públicas, indígenas e quilombolas, em direitos de propriedade definitiva (BRASIL, 1850).

Quando da colonização do Brasil, a Coroa portuguesa utilizou o sistema de sesmarias vinculado ao regime de divisão administrativa da Colônia em donatorias hereditárias. Os capitães-donatários, membros secundários e terciários da nobreza, nomeados pela Coroa, eram autoridades máximas em suas capitanias, detentores do direito vitalício de governo, hereditário, dispondo ainda de dois instrumentos jurídicos para viabilizar a empresa colonial, as Cartas Forais e as Cartas de Doação (MIRANDA, 2011, p. 155). O primeiro autorizava a fundação de cidades no território colonial. Já a Carta de Doação, permitia que o capitão-donatário transmitisse a posse de certa parcela do território colonizado a um colono, condicionada à sua utilização econômica, sendo essa extensão chamada de sesmaria¹³, forma genealógica do latifúndio.

A vantagem do sesmarialismo como sistema de colonização residia no baixo dispêndio de recursos para a Coroa, atraindo nobres de baixo escalão, mestres de ofícios e camponeses empobrecidos em troca da posse das terras coloniais. Segundo as Ordenações portuguesas, as terras concedidas que não fossem devidamente aproveitadas deveriam retornar ao seu proprietário de origem, ou seja, ser “devolvidas ao senhor original”, no caso, a Coroa. Daí o sentido original do termo “devoluta” (MOTTA, 2004; SILVA, 2008).

O sesmarialismo já tinha sido aplicado em Portugal, na Ilha da Madeira e em Cabo Verde (primeiros territórios colonizados pelos portugueses para produção de cana-de-

¹³ Santana Filho (2018, p. 108) aponta que, no Brasil, uma sesmaria representava uma porção territorial de 13.068 hectares, com 43,6 milhões de metros quadrados, tratando-se de um imenso latifúndio indivisível por séculos diante da sua hereditariedade.

açúcar), no qual era dado um prazo de cinco anos para que o sesmeiro comprovasse o aproveitamento da terra à Coroa, sob pena de revogação da Carta de Doação. Além disso, havia também limites à extensão territorial concedida e ao número de titulares por sesmária, originariamente restrito a uma pessoa (BERCOVICCI, 2005, p. 120).

Todavia, no contexto da colonização portuguesa nas Américas, várias distorções são relatadas pela historiografia quanto à aplicação do sistema de sesmarias no Brasil. Inicialmente, pela ação da própria Coroa, como forma de atrair colonos e acelerar o aproveitamento das terras, foi permitido, por exemplo, a cumulação de Cartas de Doação. Diante da realidade territorial completamente distinta em relação às colônias africanas, em termos práticos, o que se verificou foi o assenhoreamento de terras através de um “vasto arsenal de expedientes criminosos, infringindo Ordenações, Cartas Régias e Leis portuguesas para as colônias” (PIETRO, 2020, p. 136), repercutindo nos indicadores continentais de concentração fundiária que se reproduzem até os dias atuais.

A edição da Lei de Terras e da Lei Euzébio de Queiroz¹⁴ está associada diretamente à consolidação do Estado nacional brasileiro e seus aspectos normativos devem ser interpretados à luz da Constituição Imperial outorgada em 1824, a primeira produzida após a Independência. Em verdade, a Carta Constitucional de 1824 institucionalizou um regime de propriedade privada excludente à subordinação racial, social, econômica e política da população negra escravizada, livre e liberta na ordem constitucional nascente.

A partir da revisitação aos discursos parlamentares na Assembleia Nacional Constituinte de 1823, Marcos Queiroz (2021) demonstra de forma inescapável como a fundação do constitucionalismo brasileiro se deu como contrarrevolução preventiva aos processos insurrecionais da diáspora africana nas Américas, particularmente à Revolução Haitiana e suas repercussões nas lutas internas por liberdade que conformaram a onda negra no século XIX.

O Haiti representa os desejos universalizantes de transcendência das fronteiras sociais liberados pela Era das Revoluções. Por outro lado, e ao mesmo tempo, representa o temor a repulsa que esses mesmos princípios revolucionários colocaram sobre as identidades raciais disseminadas e globalizadas pelo colonialismo e pela escravidão negra. Os enfrentamentos exaltados dos parlamentares brasileiros em 1823 demonstram que essas questões são mais do que abstrações teóricas, constituindo o conteúdo substancial e a face oculta do

¹⁴ Lei 581, de 4 de setembro de 1850, regulamentando e banindo formalmente a entrada no território ordenado dos navios comerciais de tráfico escravista, os chamados navios negreiros.

surgimento do constitucionalismo na modernidade. O medo e o subsequente silenciamento em 1824 talvez sejam indícios de como esse mesmo pensamento jurídico, nas suas mais diversas facetas, vem lidando com a possibilidade da assunção da forma constitucional por negros e negras desde então (QUEIROZ, 2021, p. 193).

Guiomar Germani (2006, p. 133) demonstra como a Constituição política juramentada em 25 de março de 1824 impulsionou uma nova corrida e invasão de terras, avançando as fronteiras da nação a partir do colonialismo interno. O artigo 179 da norma fundamental do Império estabeleceu a “inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, que são garantidas pela Constituição do Império” (BRASIL, 1824).

Para tanto, a ordem constitucional imperial instituiu um regime de propriedade com base no artigo 22, ao positivar que é “garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificar e exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado no valor dela” (BRASIL, 1824). Sem regulamentar administrativamente as formas de aquisição da propriedade, em termos práticos, a Constituição de 1824 pavimentou o arcabouço jurídico legal que atribuiu presunção de validade jurídica ao domínio sobre pessoas escravizadas e sobre as concessões sesmarias feitas ao longo de trezentos anos de colonização. Além disso, a absolutização do direito de propriedade pela Constituição Imperial, aliada à ausência regulatória até a edição de Lei de Terras “reproduziu a grilagem [assim chamada de posse] como forma *per se* de aquisição de terras entre 1824 e 1850, período que denominamos como império da grilagem” (PRIETO, 2020, p. 137).

A partir da articulação normativa e política entre a Constituição de 1824, a Lei de Terras e a Lei Euzébio de Queiroz, as elites senhoriais viabilizam a legalização e a legitimação da grilagem de terras e a exclusão da população negra escravizada dos pactos civilizatórios basais do constitucionalismo, como os direitos à propriedade e à liberdade, eviscerando os limites raciais do projeto moderno e do Estado nacional¹⁵.

¹⁵ Sem contar com a ação de demiurgos para a realização dos princípios revolucionários a seu favor, negros e negros escravizados tornaram-se protagonistas das suas agências por liberdade e livre determinação, tendo na formação dos quilombos em todo o continente americano seu exemplo mais significativo. Do ponto de vista da organização social, da escala territorial e da continuidade transtemporal de manifestação fenomênica, Clóvis Moura (2020) considera os quilombos como a maior expressão da resistência à escravidão no país. Diosmar de Santana Filho (2018, p. 91) assevera que “a quilombagem e o quilombo passam a estrutura e a forma para a população negra, que atua no espaço do Estado da Colônia ao Império”. A própria impermeabilidade estrutural do sistema colonial é que impulsiona o sujeito escravizado a buscar a liberdade.

Em seus diferentes ciclos constitucionais, o Estado brasileiro cuidou de reproduzir (por ação ou omissão) privilégios setoriais e diversas formas de genocídio racial – seja por eliminação física ou integração cultural forçada – das populações não-brancas existentes dentro das suas fronteiras (NASCIMENTO, 2019). Uma tecnologia sofisticada de dominação política e exploração econômica centrada no subjugo dos corpos e territórios negros e indígenas. A reprodução sistêmica dessas práticas racistas, com repercussão no desenvolvimento das subjetividades individuais e demais instituições de regulação da vida social, compõe o racismo em sua manifestação estrutural e cotidiana.

O discurso constitucional colonial (SPAREMBERGER; DAMÁZIO, 2016), caracterizado pelo modelo soberania-dominação, fundamenta-se na invenção de verdades político-jurídicas universais como a preservação de determinadas regras que seriam limitadoras do poder estatal e garantidora das liberdades individuais de um povo, num dado território e que se constituem enquanto nação. Esse processo universalizou a perspectiva hegemônica e reducionista do direito como fenômeno exclusivamente estatal, abstraindo o mundo jurídico do seu contexto sociocultural, impondo uma metanarrativa universalizante que supostamente conduziria as diversas culturas do mundo à passagem do primitivismo à modernidade.

As formas de conhecimento derivadas desse padrão civilizatório são convertidas em expressões únicas, objetivas, neutras, racionais, lógicas, universais do próprio conhecimento em si, reforçando as demais perspectivas de apreensão do mundo como arcaicas, mitológicas, pré-modernas. As epistemologias eurocêtricas se caracterizam não apenas por privilegiar a hegemonia do pensamento ocidental, mas fundamentalmente por estudar o “outro”, o “estranho”, como objeto e não como sujeito do conhecimento que se propõe a produzir. Grosfoguel (2008, p. 33) vai chamar esse fenômeno de racismo epistêmico ou epistemicídio, como desenvolve Sueli Carneiro (2005).

O pensamento decolonial, na qualidade de referencial teórico, busca intervir de maneira decisiva nas discursividades das ciências modernas, em suas mais variadas áreas do saber, como forma de compor outro *locus* de produção do conhecimento, uma forma distinta de pensamento, “a possibilidade de falar sobre ‘mundos e conhecimentos’ de outro modo” (ESCOBAR, 2005, p. 64), onde “as perspectivas subalternas são uma forma de conhecimento que, vindo de baixo, origina uma perspectiva crítica do conhecimento hegemônico nas relações de poder envolvidas” (GROSFOGUEL, 2008, p. 35), sendo campo fértil para a crítica do Direito e da moderna teoria constitucional clássica.

Esse apagamento das populações originárias e afrodiáspóricas, enquanto desejo institucional de invisibilidade, articulada ao modelo nacional-desenvolvimentista predatório que se firma no país desde o pós-abolição, e mais acentuadamente a partir da década de 1950, repercutiu ao longo dos anos na implementação de políticas governamentais nas quais se vislumbram fundados processos de expropriação territorial, deslocamentos forçados, segregação rural e urbana, empobrecimento, precarização do trabalho e degradação do ambiente natural indispensável à reprodução física e simbólica desses grupos.

Expressão do racismo ambiental inerente a esta lógica de desenvolvimento, os riscos, impactos e prejuízos ambientais também são suportados de forma desigual, recaindo mais drasticamente sobre as populações não-brancas e seus territórios, ameaçando seus modos de vida. O silenciamento das agências estatais implicou historicamente no baixo investimento na promoção do desenvolvimento sustentável como alternativa viável à expansão das atividades produtivas de grande impacto etno-ambiental.

A tarefa de identificação do conjunto de elementos estruturais e relações socioespaciais que fundamentam a ideologia territorial do estado moderno tem se mostrado cada vez mais relevante para a teoria constitucional, especialmente no contexto avançado de crise (política, econômica, sanitária, ambiental, étnica, militar e migratória) que marca as democracias constitucionais contemporâneas.

Ao mesmo tempo em que demarca um espaço de liberdade pretensamente ineliminável para os seus cidadãos, a expressão territorial de soberania instituída pela força constitucional autoriza a lógica da guerra para o estrangeiro, para quem está fora, além das fronteiras, o sujeito externo, considerado inimigo da ordem política. Uma das expressões práticas do constitucionalismo é promover o acoplamento entre soberania a uma dada circunscrição territorial, oferecendo legitimidade para o exercício da autoridade pública que se institucionaliza em bases territoriais contínuas ou esparsas. A relação de complementaridade e autorreforço estabelecida entre ordenamento e localização (SCHMITT, 2014), entre autoridade e território (BASTOS JR, 2014) desempenhou papel essencial no processo de institucionalização do Estado nacional moderno.

Partindo da classificação relacional proposta por Haesbaert (2020), pode-se afirmar que as percepções sobre as questões territoriais nas Ciências Sociais, particularmente no Direito, têm se aglutinado em pelo menos dois grandes paradigmas de abordagem. Um hegemônico, capitaneado pelo Estado nacional e as classes proprietárias

dominantes; e outro, contra-hegemônico, liderado, sobretudo, pelas coletividades originárias indígenas e afrodiáspóricas, na reprodução dos seus modos de viver, criar e fazer.

De maneira geral, o paradigma territorial hegemônico latino-americano compreende o binômio terra-território como um recurso funcional regido por relações contratuais de posse e propriedade, a ser explorado progressivamente nas cadeias de realização do valor, no interior de uma economia marcadamente (neo)extrativista dependente (ACOSTA, 2015; DILGER *et al*, 2016; SOLÓN, 2019).

Mesmo em países como a Bolívia e o Equador, onde pudemos acompanhar a instituição de ordens constitucionais plurinacionais interétnicas, a partir da ascensão do chamado novo constitucionalismo latino-americano, o modelo primário exportador, neoliberal ou nacional-desenvolvimentista, fundado a partir do consenso das commodities (SVAMPA, 2019), vem se impondo como uma força desconstituente, de negação das jurisdicionalidades não estatais e de expropriação/controlado geocorpóreo das populações indesejadas em todo hemisfério.

Já o paradigma territorial contra-hegemônico ou contra-colonial, de maneira diversa à percepção racional, funcionalista, integradora e universalizante descrita, apreende o território como espaço-vivo, densificado pelo conjunto de relações materiais e imateriais que os indivíduos e coletividades estabelecem desde os lugares onde a vida cotidiana acontece e se realiza, entre potências e interdições. Aqui, território é onde se mora, trabalha, come, brinca, dança, reza e morre, mas não só.

A terra é reivindicada tanto como fonte ontológica, atribuidora de sentido à existência e reprodução social dos indivíduos e coletividades no tempo, quanto fonte epistêmica, ao anunciar formas de produção e partilha do conhecimento derivadas dessa confluência biointerativa entre a natureza e seus seres vivos, humanos e não-humanos, como prediz o mestre Antônio Bispo dos Santos (2019). Na mesma trilha segue Davi Kopenawa. Quando o pensador yanomami fala “luto para que a floresta fique de pé porque somos a floresta”, ele confronta tanto a voracidade desenfreada do povo da mercadoria sobre os espaços de vida dos povos da floresta, como anuncia as bases dessa onto-epistemologia territorial (KOPENAWA; ALBERT, 2015).

A dialética da colonização-descolonização em Aimé Césaire (1978) e Franz Fanon (2008, 2010) auxilia na composição de uma crítica mais abrangente ao modelo constitucional schmittiano, representativo das experiências de formação dos Estados nacionais de origem colonial e periférica, proporcionando conexões epistêmicas e

interloquções teóricas. Isso, para compreender as formas imbrincadas como as contradições locais e globais das estruturas de dominação racial articulam-se e transformam-se no tempo.

Buscando rotas alternativas para tratar do tema, propomos percorrer esse itinerário analítico a partir da distinção feita por Haesbaert (2020) para considerar o quilombo como categoria prática, normativa e analítica, definidas, sobretudo, pela maneira como os sujeitos as mobilizam no espaço-tempo ante cada conjuntura histórica. Essa distinção mostra sua relevância ao permitir a visualização de topografias sobrepostas, contrapondo os paradigmas territoriais da nação e dos grupos étnicos, revelando como o plano político se conecta (ou não) com os planos normativo e analítico, principalmente quando analisamos as dinâmicas de (re)territorialização e desterritorialização das comunidades remanescentes de quilombos em permanente tensão com as fronteiras expansivas do mercado e do Estado brasileiro.

É neste contexto que a noção de Amefricanidade, formulada por Lélia Gonzalez (1988, 2018), como um instrumental analítico político-cultural, transcende o legado colonial das epistemologias eurocêntricas. Gonzalez redimensiona a importância da ação política e das influências culturais das populações negras latino-americanas na composição das identidades coletivas e das instituições nacionais, através da centralidade dada às formas criativas de adaptação, resistência, reinterpretação e criação de cultura material e imaterial empreendida por africanos e seus descendentes na diáspora, como eixo interpretativo da realidade. Por isso, nos diz a intelectual e militante do movimento negro brasileiro que:

As implicações políticas e culturais da categoria da amefricanidade ["Amefricanity"] são, de fato, democráticas; exatamente porque o próprio termo permite ultrapassar as limitações de caráter territorial, linguístico e ideológico, abrindo novas perspectivas para um entendimento profundo dessa parte do mundo onde ela se manifesta: A AMÉRICA e como um todo [Sul, Central, Norte e Insular]. Para além do seu caráter puramente geográfico, a categoria de Amefricanidade incorpora todo um processo histórico de intensa dinâmica cultural (adaptação, resistência, reinterpretação e criação de novas formas) que é afrocentrada, isto é, referenciada em modelos como: Jamaica e o akan, seu modelo dominante; o Brasil e seus modelos Yorubá, banto, ewe-fon. [...] Seu valor metodológico, a meu ver, está no fato de permitir a possibilidade de resgatar uma unidade específica, historicamente forjada no interior de diferentes sociedades que se formaram numa parte determinada do mundo. Portanto, a América enquanto sistema etnográfico de referência, é uma criação nossa e de nossos antepassados no continente em que vivemos, inspirados em modelos africanos. [...] Embora pertençamos a diferentes sociedades do continente, sabemos que o sistema de dominação é o mesmo em

todas elas: o racismo, essa elaboração fria e extrema do modelo ariano de explicação, cuja presença é uma constante em todos os níveis de pensamento, assim como parte e parcela das mais diferentes instituições dessas sociedades (GONZALEZ, 2019, p. XX).

Essa polifonia de experiências sociais e políticas remete aos processos de resistência, forjados desde dentro das estruturas coloniais, mas que, ao mesmo tempo transcendem e iluminam as lutas do presente, em uma variedade de projetos afrocentrados de luta contra os dispositivos de controle a serviço do capitalismo colonial e de todas as suas linhas auxiliares, como o racismo antinegros e anti-indígenas, o sexismo, a LGBTQI+fobia e outras.

Nessa travessia analítica, as categorias corpo-documento e corpo-território propostas pela historiadora, intelectual e militante do movimento negro brasileiro, Beatriz Nascimento (2018), são fundamentais para situar o quilombo como um tipo de identidade étnica de base territorial. Identidade esta forjada a partir do cruzamento das duas variáveis que permaneceram praticamente inalteradas na história nacional, raça e terra, amalgamadas em um *continuum* dialógico entre dominações e insurgências, frontais e furtivas, em tempos de guerra e de paz, protagonizadas desde os corpos e territórios negros ante as fronteiras expropriatórias da nação.

Para Beatriz Nascimento, corpo e território estabelecem uma interação interdependente em um nível existencial e espacial, permeados por memórias coletivas, traumas históricos e legados ancestrais que continuam a se reproduzir no tempo. Como expressão legítima da liberdade, cuja relação ancestral é constitutiva de espacialidades e temporalidades transcendentais de organização coletiva no presente, os quilombos e suas biocartografias projetam um mundo ao mesmo tempo passado e ainda por vir, subvertendo a linearidade do tempo da acumulação, ao reivindicar a memória como categoria viva, capaz de incidir e pautar a realidade do agora (BONA, 2021). A memória torna, assim, o corpo-território documento vivo da história (NASCIMENTO, 2018).

No mesmo caminho segue Abdias Nascimento (2019), quando prioriza os processos de insurgência negra frente às estruturas coloniais de dominação racial, emergindo o conceito de quilombismo como chave de leitura do pensamento social brasileiro e como projeto político afrocentrado de organização da liberdade no pós-escravidão. Os quilombos são descritos como uma das primeiras experiências de liberdade nas Américas, baseadas numa estrutura comunitária de valores culturais africanos sedimentados pela diáspora negra no continente.

O quilombismo propõe esse legado de liberdade, dignidade e solidariedade como referência básica, conformando uma proposta de mobilização política da e para população negra no continente com base na sua própria experiência histórica e cultural, tensionando as contradições do racismo reproduzido pelos Estados nacionais em seus sucessivos governos. Indo além, o conceito de quilombismo articula um projeto afro-brasileiro para o Estado nacional contemporâneo, vislumbrando um Brasil verdadeiramente multiétnico e pluricultural (NASCIMENTO, 2019).

Por meio da intersecção dessas categorias analíticas, pretende-se intervir de maneira decisiva nas discursividades tanto do constitucionalismo clássico como da própria teoria decolonial. Isso, através da composição de outro lugar de produção do saber, apresentando uma forma distinta de pensamento afrodiaspórico (BERNARDINO-COSTA; GROSGOUEL, 2016; BERNARDINO-COSTA, 2018), caracterizado pela primazia da ação política, da reprodução cultural e das formas de transmissão do conhecimento mediadas historicamente pela população negra em seus processos de resistência.

Ao produzir novas conformações político-jurídicas a partir das dinâmicas de territorialização, desterritorialização e reterritorialização das populações afroindígenas, da gênese do Estado nação ao desenvolvimento contemporâneo das democracias constitucionais, o referencial teórico aqui manejado auxilia na composição de uma contranarrativa às experiências de constitucionalização dos direitos fundamentais das comunidades negras quilombolas na América Latina e, em particular, no Brasil.

De sistematicamente perseguidos e criminalizados durante quase três séculos de empreitada colonial, passando pela invisibilidade secular no pós-abolição, até a emergência constitucional com a redação do artigo 68 do ADCT em 1988, a transmutação histórica, política e normativa do conceito de quilombo tem sido equacionada pela combinação de agências negras por liberdade e emancipação e a dinâmica de desenvolvimento econômico, político e territorial do Estado brasileiro.

1.2. DO QUILOMBO HISTÓRICO AO QUILOMBO ÉTNICO: RESSEMANTIZAÇÃO QUILOMBOLA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Os processos constituintes decorrentes das transições dos regimes autoritários vividos no final dos anos 1980 desaguaram em uma nova amálgama de temas, discursos

e práticas para se pensar a teoria constitucional e, neste aspecto, as experiências equatoriana (2008) e boliviana (2009) revelam seu potencial inspirador. Assuntos como descolonização, autonomia indígena, democracia direta, interculturalidade, plurinacionalidade, até então ocultos para o pensamento jurídico começam a incidir mais intensamente no cenário continental (DUARTE *et al*, 2015).

Nesse movimento de abertura, evidenciam-se também os locais e as ausências das populações negras nas novas narrativas constitucionais do continente, nas quais a Revolução Haitiana performa, por exemplo, como grande marco silenciado do constitucionalismo latino-americano (DUARTE; BARRETO DE SÁ; QUEIROZ, 2015). Daí a necessidade de retomar o protagonismo da diáspora africana na construção de uma América Latina mais democrática e igualitária (BERNARDINO-COSTA; GROSGOUEL, 2016).

Analisando a experiência nacional, Maria de Lourdes Bandeira (1991, p. 7) situa que as territorialidades negras e identidades étnicas construídas no contexto da sociedade de classe no Brasil permaneceram “confinadas nos domínios da invisibilidade da ordem jurídica”, desde 1888. Sub-representadas pelo abolicionismo conservador triunfante, as pessoas escravizadas foram excluídas do projeto de mudança social, cabendo às “forças abolicionistas moderadas, conciliadoras e politicamente tímidas” levar a cabo um projeto de abolição, “de acordo com os interesses e a estratégia das classes dominantes” (MOURA, 2001, p. 281).

Como o processo de abolição não reconheceu formalmente as terras ocupadas por ex-escravos, diferentes situações de campesinatos foram se territorializando no Brasil, acompanhando a crise aguda atravessada pela economia primário-exportadora no período. A queda acentuada dos preços do algodão e da cana-de-açúcar no mercado global, bem como a perda de competitividade da produção agrícola nacional repercutiu na decomposição das antigas fazendas escravistas, fomentando um vasto segmento de camponeses, designados como posseiros, foreiros, arrendatários, meeiros, parceiros, lavradores ou trabalhadores rurais. Consolida-se, assim, um campesinato negro pós-*plantation*, relativamente livre, cujas áreas habituais de moradia, produção e celebração, não foram, contudo, regularizadas em termos fundiários (ALMEIDA, 1998).

Contrariando as teses do isolamento total, Flávio Gomes (1994) pontua que os quilombos não ficaram simplesmente à margem do sistema escravista, diferente daquilo narrado pela historiografia oficial. “Criaram e recriaram um mundo novo e alternativo dentro da escravidão” (GOMES, 1994, p. 2). Nas praias e ilhas nordestinas, na beira dos

rios do cerrado ou da floresta amazônica, no alto das chapadas diamantinas e das serras auríferas do sertão, nas regiões próximas aos engenhos, no interior das próprias fazendas, “os quilombolas abriram suas estradas, seus caminhos e formaram suas comunidades, adaptando estratégias aos diversos cenários existentes, nas mais variadas regiões do Brasil” (SOUZA, 2016, p. 43).

Muitas comunidades quilombolas, durante o século XIX, integraram-se às economias locais dos vilarejos e regiões circunvizinhas, além de expressar formas complexas de organização social, como é o caso do quilombo do Oitizeiro, localizado nas imediações da vila de Barra do Rio de Contas (atual município de Itacaré/BA). Nele, viviam pequenos lavradores de mandioca, livres e libertos, com seus escravos, e tanto estes como aqueles recrutavam quilombolas para trabalharem em suas lavouras, abastecendo mercados locais, até as regiões do Recôncavo e Salvador. João Reis (2008, p. 109) explicita que esse conjunto de relações sociais e territoriais constituía o quilombo em si.

Ou seja, senhores e escravos, os moradores permanentes do Oitizeiro, agiam como coiteiros e empregadores de negros fugidos, que trabalhavam em regime de meação nos mandiocais e na produção da farinha, que era vendida para o mercado local, como também para Salvador e seu Recôncavo. Parte da farinha servia para abastecer os numerosos navios negreiros que àquela altura atravessavam o Atlântico continuamente em busca de novos braços para a escravidão brasileira.

O quilombo do Oitizeiro revela, portanto, como as territorialidades quilombolas são formações históricas peculiares, universais em sua singularidade, integradas à economia regional e mesmo transatlântica, onde conviviam diversos tipos sociais, além de escravos fugidos (REIS, 2008).

Gomes (1994) ressalta a importância do estabelecimento das roças de subsistência no interior das propriedades dos senhores para a reprodução de um campesinato negro autônomo no Brasil. Ciro Flamarion Cardoso (1987) vai chamar esse movimento de a brecha camponesa, economia própria dos escravizados a partir das redes de produção, troca, comercialização e consumo de gêneros agrícolas e víveres.

O mesmo aconteceu com as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira, costa sul do estado de São Paulo, território originário do povo Tupi e Guarani, colonizado desde o século XVI. Com o fim da escravidão, muitos ex-escravos ocuparam as terras devolutas, nas áreas remanescentes de Mata Atlântica, desenvolvendo agricultura em pequena

escala, produzindo arroz, inicialmente para o abastecimento do mercado regional, depois se integrando às cadeias de comercialização para as demais províncias do país.

Assim, “as chamadas terras de preto, enquanto terras de quilombo, não podem ser reduzidas, pois, a sítios arqueológicos ou a categorias documentais vinculadas ao arcabouço jurídico do colonialismo” (ALMEIDA, 1998, p. 54). Em verdade, essas categorias institucionais relativas às formas de acesso à terra possuem pouco valor distintivo nas relações comunitárias, uma vez que o controle do território se faz de modo coletivo, através das relações de afiliação, parentesco, cooperação, coparticipação e das práticas culturais do grupo.

“A posse da terra, independentemente das suas origens patrimoniais, se efetiva pelas comunidades negras enquanto sujeito coletivo”, não se circunscrevendo à esfera do direito privado (BANDEIRA, 1991, p. 8). Em termos jurídicos, a terra coletivamente apropriada configura um bem público das comunidades negras, não sendo por oposição bem ou propriedade privada dos seus membros.

Muito embora esse campesinato negro pós-*plantation* tenha se desenvolvido de forma autônoma, espalhando-se por todas as regiões e biomas do país, a situação secular de indeterminação normativa, quanto ao reconhecimento dos seus direitos de propriedade definitiva, impôs uma invisibilidade expropriadora sobre os territórios desses grupos, legitimando grilagens, expulsões, deslocamentos forçados de comunidades negras rurais ao longo de todo século XX.

Esse período que atravessa o Estado Novo (1937-1945), passando pelos governos democráticos de Getúlio Vargas¹⁶ (1951-1954) e Juscelino Kubitschek¹⁷ (1956-1960), até a ditadura civil-militar instalada de 1964 a 1985, foi de grande institucionalização de práticas territoriais e de gestão ambiental, consideradas estratégicas para o desenvolvimento, progresso, soberania e segurança nacional do Estado brasileiro, especialmente na Amazônia (MEDEIROS, 2015).

Ao mesmo tempo, a luta das comunidades negras rurais pela permanência na terra encontrou reciprocidade na militância política dos movimentos negros urbanos. As discussões sobre os quilombos estiveram presentes na Frente Negra Brasileira, nos anos

¹⁶ Em 1953, o presidente Getúlio Vargas sanciona a Lei nº 108, que institui a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e o Fundo de Valorização Econômica da Amazônia.

¹⁷ Em 1957, o presidente Juscelino Kubitschek sanciona a lei que define a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília, centro geográfico do país.

1930, atravessaram a década de 1950 e 1960, com o Teatro Experimental do Negro¹⁸ (TEN), adquirindo fôlego no processo de organização do movimento negro nas décadas de 1970 e 1980 (SOUZA, 2016, p. 127).

Ilka Boaventura Leite (2000, p. 339) assevera que, desde anos 1930, vozes militantes passam a defender um projeto de reparação contra “o processo inacabado de abolição” e de superação da dupla dívida legada à população negra, qual seja, a “exclusão como fato e como símbolo”. Assim, a ideia de quilombo ressurge no léxico político como um elemento aglutinador, atribuindo unidade à identidade negra fragmentada pelo modelo de desenvolvimento nacional perseguido no pós-abolição.

No âmbito do pensamento social brasileiro, a publicação das obras *Casa-Grande & senzala* (1933) e *Sobrados e mucambos* (1936) de Gilberto Freyre, legatário dos estudos racialistas de Nina Rodrigues¹⁹, consolida um paradigma culturalista sobre o negro no Brasil, atrelado ao mito da democracia racial, que em verdade representava, no plano ideológico, a defesa da superioridade racial e cultural do colonizador branco europeu. Na construção freyreana, o passado escravagista da nação constituiu um paraíso tropical único, formado através do encontro e interações harmoniosas entre nativos, escravos e senhores, em uma ode à mestiçagem como fator distintivo de supostas potencialidades nacionais.

De maneira geral, em sua obra, Freyre negligenciou as resistências seculares das trabalhadoras e trabalhadores cativos à escravidão, mobilizando um culturalismo etnográfico conservador para descrever “os processos de subordinação e, ao mesmo tempo, os de acomodação, de uma raça a outra, de uma classe a outra, de várias religiões e tradições de cultura a uma só” (FREYRE, 2004, p. 27), que constituíram o patriarcalismo rural como relação genealógica da formação social brasileira.

Todavia, em *Sobrados e mucambos*, em uma de suas poucas passagens sobre quilombos, Freyre (2004), pretensamente amparado nos relatos dos cronistas da época,

¹⁸ Um dos principais instrumentos de intervenção política do TEN foi a edição do seu jornal *Quilombo*, cujo objetivo era promover reflexões sobre a luta antirracista no Brasil.

¹⁹ “Desde muito cedo, Nina Rodrigues aderiu às teorias social-darwinistas, deterministas raciais e eugenistas europeias. Para aprofundar o conhecimento ‘científico’ sobre a composição racial da população brasileira, o médico maranhense dedicou-se com afinco à investigação do passado e da cultura das comunidades africanas e afro-brasileiras. A partir do axioma da hierarquia entre as raças, Nina Rodrigues procurou definir a origem e o perfil da população afro-brasileira, chegando à conclusão consoladora que ‘os negros introduzidos no Brasil não pertenciam exclusivamente aos povos africanos mais degredados, brutais e selvagens’. Nessa hierarquização, os ‘sudanês’ superavam significativamente os ‘bantos’ (RODRIGUES, 1977, p. 268)”. *IN: MAESTRI, Mário. Benjamim Péret: um olhar heterodoxo sobre Palmares. Coletânea Cultura e Saber. História. Departamento de História e Geografia, CCHA, UCS, vol. 1, nº 1, dez., 1997.*

projeta, em seu anticomunismo latente²⁰, a Confederação de Palmares como um tipo de “ditadura parassocialista”, fundada em oposição ao sistema patriarcal:

[...] os negros reunidos nos Palmares sob uma ditadura parassocialista, que [...] fazia recolher ao celeiro comum as colheitas [sic], produto do trabalho nas roças, nos currais [sic], nos moinhos [sic], para realizar então, em plena rua [sic], na praça [sic], a distribuição de víveres [sic] entre os vários moradores dos mocambos puderem resistir durante meio século aos ataques do patriarcalismo dos senhores de engenho aliados aos capitães-mores (FREYRE, 2004, p. 148).

Para Freyre (2004, p. 148-149), ainda que de forma caricata e fantasiosa, mais do que simples revolta de escravos fugidos, Palmares representou um agenciamento por liberdade, ao considerar que

Essa república de mucambos ou palhoças parece ter sido verdadeiro esforço de Independência baseado no prolongamento de um tipo parassocialista de cultura inclusive de economia em oposição ao sistema patriarcal e de monocultura latifundiária, então dominante.

A despeito desse reconhecimento, a perspectiva conciliatória, para não dizer subalterna e submissa do negro e suas expressões culturais à ordem branca senhorial, prevalece no sistema analítico de Freyre, aprisionado à metáfora arquitetônica que nomina e inspira sua obra.

Essa construção ideológica ajudou a consolidar o mito da democracia racial como uma interpretação oficial e oficiosa do Brasil, a partir do imaginário de que o país seria caracterizado por relações raciais harmônicas e pela igualdade de oportunidade para todos os cidadãos, independente da sua condição racial ou étnica. Entretanto, é exatamente isso que demarca a singularidade do racismo brasileiro e latino-americano, articulando naturalização, invisibilidade e negação como mecanismos de perpetuidade da subalternização negra e indígena dentro das democracias constitucionais.

Abdias Nascimento (1978, p. 93), ao criticar as especulações intelectuais conformadoras do racismo à brasileira, infere que:

Devemos compreender ‘democracia racial’ como significando a metáfora perfeita para designar o racismo estilo brasileiro: não tão óbvio como o racismo dos Estados Unidos e nem legalizado qual o *apartheid* da África do Sul, mas

²⁰ Sobre o tema, ver: FALCÃO, Joaquim. A luta pelo trono: Gilberto Freyre versus USP. *In*: FALCÃO, Joaquim; ARAÚJO, Rosa Maria Barbosa. **O imperador das ideias**. Rio de Janeiro: Toopbooks, 2001; SHIOTA, Ricardo. Gilberto Freyre e a revolução brasileira. *Rebela*, v. 07, set./dez., p. 452-471, 2017.

eficazmente institucionalizado nos níveis oficiais de governo assim como difuso no tecido social, psicológico, econômico, político e cultural da sociedade do país. Da classificação grosseira dos negros como selvagens e inferiores, ao enaltecimento das virtudes da mistura de sangue como tentativa de erradicação da ‘mancha negra’; da operatividade do “sincretismo” religioso à abolição legal da questão negra através da Lei de Segurança Nacional e da omissão censitária - manipulando todos esses métodos e recursos - a história não oficial do Brasil registra o longo e antigo genocídio que se vem perpetrando contra o afro-brasileiro. Monstruosa máquina ironicamente designada ‘democracia racial’ que só concede aos negros um único ‘privilégio’: aquele de se tornarem brancos, por dentro e por fora. A palavra-senha desse imperialismo da branquidão, e do capitalismo que lhe é inerente, responde a apelidos bastardos com assimilação, aculturação, miscigenação; mas sabemos que embaixo da superfície teórica permanece intocada a crença na inferioridade do africano e seus descendentes.

Com a publicação de *O quilombo dos Palmares* (1947), por Édison Carneiro, outros aspectos passam a compor o conceito de quilombo, tornando-o mais complexo. Para o historiador baiano, os ajuntamentos quilombolas são o resultado da convergência de dois fatores fundamentais: primeiro, a fuga como “o recurso mais utilizado pelos negros escravos para escapar às agruras do cativo, [...], de que resultaram os quilombos” como “negação à sociedade oficial”; e segundo, o desejo dos peremptoriamente africanos em restaurar os valores de suas sociedades originárias por não adaptação à ordem senhorial.

Carneiro (1988, p. 18) buscou ressaltar como “os quilombolas viviam em paz, numa espécie de fraternidade racial”, destacando a heterogeneidade da sua composição populacional, “de que participavam em maioria os negros, mas que contavam também mulatos e índios”. Embora de caráter comunal, o historiador reforça que a pequena propriedade em torno de vários mocambos era a unidade básica de organização social, distribuição e uso da terra, fazendo da policultura agrosilvopastoril sua principal atividade econômica.

Não raro, “as vilas vizinhas, entregues à monocultura ou sujeitas à precariedade da lavoura de mantimentos, socorriam-se dessa atividade polimorfa dos negros quilombados” (CARNEIRO, 1988, p. 42). Relativizando as perspectivas isolacionistas e belicistas, Carneiro (1988) destaca a importância das trocas e do comércio direto entre os quilombolas e a sociedade colonial, afirmando que, em geral, essas transações eram feitas relativamente em paz, não obstante as tensões fossem permanentes.

A contribuição de Édison Carneiro (1988, p. 24) foi perceber pioneiramente o quilombo como

Um acontecimento singular na vida nacional, seja qual for o ângulo porque o encaremos. Como forma de luta contra a escravidão, como estabelecimento humano, como organização social, como reafirmação dos valores das culturas africanas, sob todos esses aspectos, o quilombo revela-se como um fato único, novo, peculiar – uma síntese dialética.

Buscando rotas alternativas ao paradigma culturalista etnográfico que marcou a maioria dos estudos sobre escravidão dos autores da sua geração, Clóvis Moura, sociólogo piauiense e militante do Partido Comunista Brasileiro – PCB, publica em 1959, a obra *Rebeliões da senzala: quilombos, insurreições, guerrilhas*. Ele direcionou suas pesquisas ao entendimento do conjunto diverso de resistências desenvolvidas pelos trabalhadores cativos ao sistema escravagista, a partir do cruzamento dos campos historiográfico e sociológico. Moura (1959) define o quilombo, então, como forma fundamental de resistência, inerente à escravidão, de caráter nacional e constante, com diferentes regimes de governo, cada qual dotado de características próprias e níveis distintos de integração à sociedade colonial.

Essas comunidades de ex-escravos organizavam-se de diversas formas e tinham proporções e duração muito diferentes. Havia pequenos quilombos, compostos de oito homens ou pouco mais; eram praticamente grupos armados. No recesso das matas, fugindo do cativeiro, muitas vezes eram recapturados pelos profissionais de caça aos fugitivos (MOURA, 2020, p. 23).

Moura (2020, p. 23) considerava que “a marronagem nos outros países ou a quilombagem no Brasil eram frutos das contradições estruturais do sistema escravista e refletiam, na sua dinâmica, em nível de conflito social, a negação desse sistema por parte dos oprimidos”. Mais do que a descrição dos modos de vida e dos aspectos culturais que os distinguiam da sociedade oficial, o autor buscou evidenciar as formas organizativas de enfrentamento e oposição às estruturas de controle, repressão e captura colonial, reconhecendo o quilombo como “unidade básica da resistência do escravo” (MOURA, 2020, p. 25).

Devemos dizer, para se ter uma ótica acertada do nível de resistência dos escravos que a quilombagem foi apenas umas das formas de resistência. Outras como o assassinio dos senhores, dos feitores, dos capitães-do-mato, o suicídio, as fugas individuais, as guerrilhas e as insurreições urbanas se alastravam por todo o período [da colonização]. Mas o quilombo foi a unidade básica de resistência do escravo (idem).

Ao definir precisamente o quilombo como reação à escravidão, Moura (2020) buscou enfatizar mais as revoltas coletivas, insurreições e rebeliões do que as manifestações individualizadas de resistência ao escravismo. Nesse sentido, rompe com a historiografia oficial, ao reconhecer a capacidade organizativa dos escravizados como força de reprodução social. Esse salto epistemológico permitiu considerar os antagonismos entre escravizados e senhores a contradição fundamental da sociedade nacional e o quilombo como manifestação dessa luta de classes.

Igor Sousa (2016, p. 25) sinaliza como o pensamento revolucionário de Moura operou, não livre de tensões, uma racialização inovadora do marxismo como teoria social e política na década de 1950, ao destacar as “discrepâncias entre senhores e escravos, as divergências entre dois polos, dando ênfase as classes oprimidas e suas formas de insubordinação, para situar as formas através das quais os movimentos de rebeldia escrava se manifestavam” na sociedade brasileira. Essas contradições também foram reproduzidas no interior do movimento abolicionista, opondo um abolicionismo radical, adepto às sublevações e à tomada do poder pelos escravos, a um abolicionismo conservador, atrelado aos interesses dos senhores como classe dominante.

Em termos conjunturais, as formulações de Moura pareciam acompanhar o movimento de radicalização das lutas do campesinato na década de 1960, com o advento das chamadas Ligas Camponesas, tendo Pedro Teixeira, Elizabete Teixeira e Francisco Julião como seus maiores expoentes. Surgida das reivindicações dos trabalhadores rurais do Engenho da Galileia, no município de Vitória do Santo Antão, estado de Pernambuco, as Ligas logo se nacionalizaram como associações agrícolas criadas a partir das reivindicações dos camponeses por melhores condições de trabalho e contratos de parceria, arrendamento e meação mais justos frente ao poder do latifúndio, disputando representação com os sindicatos de trabalhadores rurais fundados na era varguista.

Embora atribuísse um caráter reformista ao movimento, quando, por exemplo, comparado às insurreições de Canudos e do Contestado, Moura (2000, p. 121) reconhecia as Ligas como continuidade das resistências camponesas no pós-abolição e foi justamente a radicalidade das suas ações que fomentou as alianças entre “as oligarquias latifundiárias, as forças conservadoras internas e o imperialismo [...] para impedir essa mudança social no setor agrário, [...], fatores conjugados que levaram ao golpe de 1964”.

O processo de integração e colonização iniciado nos governos democráticos de Vargas e Kubitschek é intensificado com a ditadura civil militar recém-instaurada. Medeiros (2015, p. 43) ressalta como a finalização da rodovia Belém-Brasília, no ano de

1960, deu concretude aos planos estratégicos de colonização e integração das áreas poucos povoadas do país, “favorecendo o fluxo migratório de trabalhadores, principalmente do Nordeste, em busca de terras”.

O projeto dos governos militares de acelerar o desenvolvimento do capitalismo no meio rural brasileiro, com base na modernização conservadora da agricultura²¹, na construção de grandes obras de infraestrutura e na financeirização da terra e dos recursos naturais, repercutiu no acirramento dos conflitos socioambientais, na expropriação de territórios ancestrais, na concentração da propriedade da terra e na violência física e simbólica contra as comunidades negras, indígenas e seus membros.

Tanto o Estatuto da Terra – ETR (Lei Nº 4.504), publicado em 1964, como a Constituição de 1967 e sua variação autocrática instituída pela Emenda nº 01 de 1969, fundamentaram a execução de uma política agrária colonizadora, minifundista, subordinada aos interesses dos grandes proprietários, estimulando o extrativismo primário exportador como projeto econômico nacional, com forte pressão sobre os territórios tradicionalmente ocupados por comunidades indígenas e quilombolas.

O planejamento autoritário do processo de construção das hidrelétricas de Tucuruí, no Pará, e de Balbina, no Amazonas, por exemplo, desqualificou deliberadamente os direitos territoriais das populações atingidas, repercutindo na desapropriação das áreas com indenizações irrisórias às comunidades afetadas em suas posses tradicionais (ASCERALD, 1991).

A combinação desses fatores determinou a localização e o alcance dos instrumentos legais e administrativos de gestão fundiária, inviabilizando uma reforma agrária verdadeiramente democratizante. Entre 1970 e 1975, as políticas de distribuição de terras regulamentada pelo Estatuto da Terra garantiram não apenas a concentração da propriedade rural (71% dos novos estabelecimentos rurais criados no período possuíam mais de 1.000 hectares), mas também a multiplicação dos conflitos fundiários pelo país (MARTINS, 1985). Transcendendo a região amazônica, essas práticas territoriais foram reproduzidas nacionalmente, sob uma perspectiva integracionista com base na doutrina de segurança nacional, mobilizando resistências regionais.

²¹ Sobre o tema ver: CARVALHO, Felipe Santos Estrela de. **Os Frutos da Negociação: Convenções Coletivas de Trabalho e a Regulação Social do Emprego Rural na Fruticultura Irrigada do Submédio São Francisco (1994-2012)**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Salvador, BA, 2015, 192 p.

Enquanto elemento político e identitário agregador, o quilombo passa a ser invocado como metáfora, em referência histórica à tradição continuada de protesto negro. Com a publicação de *O Quilombismo*, na década de 1980, Abdias Nascimento (2019, p. 281) ajuda a consolidar o arquétipo do quilombo como “genuínos focos de resistências física e cultural”, resultado da necessidade urgente imposta “ao negro de defender sua sobrevivência e de assegurar a sua existência de ser”.

Para Abdias (2019), o quilombismo se estruturou a partir de formas associativas diversas, indo desde agrupamentos situados em locais isolados aos modelos de organização permitidos ou tolerados, geralmente com finalidades religiosas (católicas), recreativas, beneficentes, esportivas, culturais ou de auxílio mútuo. “Não importam as aparências e os objetivos declarados: fundamentalmente, todas elas preencheram uma importante função social para a comunidade negra, desempenhando um papel na sustentação da comunidade africana” (NASCIMENTO, 2019, p. 281).

Os quilombos foram (e ainda são) uma unidade de afirmação étnica e cultural, avança Abdias (2019, p. 282), “a um tempo integrando uma prática de libertação e assumindo o comando da própria história. A este complexo de significações, a esta práxis afro-brasileira, eu denomino de quilombismo”. Enquanto ideia-força que inspira modelos de organização dinâmica, desde o século XVI, “o quilombismo está em constante reatualização” (NASCIMENTO, 2019, p. 282).

Quando em 07 de julho de 1978, na escadaria do Teatro Municipal, na cidade de São Paulo (SP), o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial foi fundado, em um ato público em plena ditadura cívico-militar, em resposta ao assassinato do trabalhador negro Robson Silveira da Luz por policiais militares (HANCHARD, 2001), comunidades negras rurais espalhadas pelo Norte e Nordeste brasileiro, especialmente Pará, Maranhão, Piauí e Bahia, enfrentavam o recrudescimento da violência e da grilagem de terras, decorrentes do modelo nacional desenvolvimentista em larga expansão no país.

As comunidades quilombolas de Saracura, Arapemã, Surubiu-Açú, Nova Vista do Ituqui, São José do Ituqui, São Raimundo do Ituqui, Patos do Ituqui, Pérola do Maicá, Bom Jardim, Murumurutuba, Murumuru e Tingu, organizadas através da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém – FOQS, no estado do Pará, assim denunciam:

A construção de obras de grande porte [portos, hidrelétricas, mineração, ferrovias, etc.] que visam o tal “desenvolvimento”, as grandes queimadas, a poluição dos rios e do ar, trazem inúmeros impactos socioambientais que

ameaçam os recursos naturais que servem de fonte de sobrevivência para nós quilombolas, e também para indígenas, pescadores, ribeirinhos e todas as comunidades tradicionais. Por isso, é direito de todos esses povos tradicionais serem consultados. Nós contribuimos para o desenvolvimento de forma sustentável e vivemos em harmonia com o meio ambiente (FOQS, 2016, p. 1).

Enfrentamento comum vivido pela comunidade quilombola de Abacatal/Aurá, localizada no município de Ananindeua, também no estado do Pará:

Vivíamos em paz, mas eis que chega o “progresso”, a urbanização que exclui, e com isso sofremos toda sorte de mazelas e de ameaças à nossa comunidade. Nossas terras já foram invadidas, vendidas e nossas casas derrubadas. Lutamos, resistimos, vencemos. Agora nossos igarapés e o ar que respiramos estão poluídos pelo aterro sanitário [que para nós é um lixão] e pelo despejo de esgotos de condomínios. Na estrada que dá acesso à nossa comunidade retiram aterro e depositam lixo às suas margens (AMPQUA, 2017, p. 3).

Pereira (2008) destaca o processo de organização dos quilombolas do Rio Trombetas, no final da década de 1980, reivindicando reparação integral pelos danos causados na construção da barragem na Cachoeira Porteira, em Oriximiná, estado do Pará. A mobilização ocasionou a realização da primeira audiência pública do país para discutir os impactos ambientais decorrentes de um grande projeto de infraestrutura.

No Maranhão, as comunidades quilombolas de Itapecuru Mirim, Santa Rosa dos Pretos, Cajueiro e Alcântara, no ano de 1979, iniciam um processo de articulação com organizações urbanas do movimento negro e do terceiro setor, como o Centro de Cultura Negra do Maranhão – CCN e a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos – SMDH, com o objetivo de encaminhar as demandas de regularização fundiária dos territórios tradicionais em função dos impactos causados pelos grandes empreendimentos de infraestrutura, como o Projeto Grande Carajás e a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara – CLA.

Aliando discussões sobre terra, educação e combate à discriminação racial, o CNN e demais organizações parceiras realizaram o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, no ano de 1986, reunindo 46 comunidades, além de sindicatos de trabalhadores rurais de diversas regiões do estado. Como pauta principal, a luta pelo reconhecimento e direito de permanência das comunidades nos territórios quilombolas.

Foram em meio às lutas políticas e processos organizativos que as comunidades negras rurais ampliaram nacionalmente suas redes de aliança e mobilização social, junto ao movimento negro urbano, sindicatos, partidos, parlamentares, fomentando encontros,

congressos, campanhas, atos e protestos, para o atendimento de suas reivindicações urgentes.

Igor Sousa (2016) sinaliza que essa movimentação política protagonizada pelas comunidades quilombolas em parceria com o movimento negro urbano antecipou as discussões que seriam travadas ao longo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), indicando a necessidade de instituição de um marco normativo específico para tratar da questão quilombola. O depoimento do militante Hélio Silva Júnior ao historiador Amílcar Pereira (2013, p. 300), resgatado por Sousa (2016, p. 29), é revelador nesse sentido:

Em agosto de 1986, o MNU puxou um congresso pré-Constituinte em Brasília, aberto para todas as entidades do movimento negro do país, independentemente de serem filiadas ou não ao MNU. Foi muito interessante porque foi naquele congresso que surgiram as propostas do racismo como crime e também das terras de quilombo, que acabou se tornando o Artigo 68 das Disposições Transitórias da Constituição. Quer dizer, essa era uma questão que você já vinha discutindo também. Eu me lembro que, em 1987, o tema do Encontro de Negros do Norte e Nordeste, que sediamos aqui em Belém, foi 'Terra de quilombo'. Nos encontros você elegia o tema do encontro do ano seguinte. E aí, as entidades se obrigavam a criar teses, a escrever suas propostas sobre aquilo, para levar no encontro seguinte. Então, antecipando a Constituição, a gente já estava discutindo isso fazia tempos. O Pará e o Maranhão já discutiam até porque foram instados para isso. No Maranhão tinha a Mundinha lá no CCN sendo pressionada pelo pessoal do Frechal, que vivia uma situação difícil. Aqui tinha o Cedenpa sabendo da situação dos negros lá de Oriximiná, imprensados pela criação da Mineração Rio Norte e pela criação da reserva biológica que acabou fechando parte do rio Trombetas para as comunidades negras que tradicionalmente moravam lá (PEREIRA, 2013, p.300).

Assim, no final dos anos 1980, em meio ao contexto de abertura democrática constituinte, um longo movimento de construção do campo conceitual do quilombo já estava em curso, a partir da ação organizada de comunidades negras rurais, intelectuais, militantes do movimento negro, articulando inúmeras noções ideológicas e operacionais, mobilizando diferentes instrumentos jurídicos, políticos e organizativos, visando a garantia da terra tradicionalmente ocupada e a afirmação das suas identidades culturais próprias.

As pesquisas de Pereira (2020), Gomes (2019), Santana (2016) e Santana (2008) descortinam as intersecções entre a práxis quilombola e o constitucionalismo brasileiro, iluminando as relações de reciprocidade, bem como as tensões entre as etnicidades e territorialidades afrodiáspóricas e o sistema constitucional de direitos no país. Ao mesmo tempo, buscam evidenciar a interação e participação dos atores institucionais e da sociedade civil, notadamente os movimentos negros e de luta por terra e território na

interpretação e efetivação dos mandamentos constitucionais relativos ao artigo 68 do ADCT.

Quando a Assembleia Nacional Constituinte – ANC foi instaurada em 1987, parlamentares comprometidos com a luta antirracista estavam em diálogo estreito com as organizações do movimento negro e atuaram como porta-vozes dessas discussões, a exemplo do deputado Carlos Alberto Caó (PDT) e da deputada Benedita da Silva (PT), ambos representantes do estado do Rio de Janeiro. As lideranças comunitárias quilombolas, entidades do movimento negro e organizações não governamentais de direitos humanos, especialmente do Norte e Nordeste, como o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará – CEDENPA e o Centro de Cultura Negra do Maranhão – CNN/MA, foram fundamentais para a produção, sistematização e divulgação de dados sobre os conflitos fundiários quilombolas, subsidiando os debates constituintes.

As discussões relativas ao novo texto constitucional ocorreram em 24 Subcomissões, distribuídas igualmente em oito Comissões Temáticas. Após a aprovação na Subcomissão, o texto seguia para a Comissão respectiva, organizando os capítulos por temas. Ao final, os três projetos de cada Subcomissão eram compilados em um Anteprojeto da Comissão Temática, sendo apresentado por cada relator à Comissão de Sistematização, para posterior apreciação pelo Plenário e, finalmente, ser remetido à Comissão de Redação. Em cada uma dessas fases poderiam ser apresentadas emendas, com quórum de aprovação de dois turnos, configurando um rito complexo, privilegiando a atuação em bloco pelas maiorias políticas para defender e preservar seus interesses.

Os debates acerca do reconhecimento dos direitos de propriedade definitiva das comunidades quilombolas ocorreram na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias²², integrada à VII Comissão da Ordem Social, ao lado das Subcomissões de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos.

Os cruzamentos entre as ressemantizações histórica e constitucional do quilombo oferecem uma genealogia do artigo 68 das Disposições Transitórias, reveladora das

²² Composição: Presidente: Ivo Lech — PMDB-RS; 1º Vice-Presidente: Doreto Campanari — PMDB-SP; 2º Vice-Presidente: Bosco França — PMDB-SE; Relator: Alceni Guerra — PFL PR. Titulares: Bosco França; Doreto Campanari; Ruy Nedel; Hélio Costa; Ivo Lech; José Carlos Sabóia; Mattos Leão; Mauro Sampaio; Renan Calheiros; — PMDB PFL: Alceni Guerra; Jacy Scanagatta; Lourival Baptista; Salatiel Carvalho — PFL; PDS: Vago; Nelson Seixas — PDT; PTB: Vago; Benedita da Silva — PT. Suplentes: Cid Sabóia de Carvalho; Severo Gomes; Anna Maria Rattes; Bezerra de Melo; Cássio Cunha Lima; França Teixeira; Francisco Carneiro; Heráclito Fortes; Maurílio Ferreira Lima; Osmir Lima; Ronaldo Carvalho; Lúcia Vânia — PMDB; Jalles Fontoura; Sarney Filho; Odacir Soares; Marcondes Gadelha; Francisco Dornelles — PFL; PDS: Vago; Edésio Frias — PDT; PTB: Vago; Luís Inácio Lula da Silva — PT.

tensões, conflitos e estratégias que marcaram as lutas por afirmação cultural e reparação institucional ante o legado discriminatório da escravidão negra. De acordo com Silva (1997, p. 60), é basicamente esse contexto que explica a redação do artigo 68 do ADCT, incorporado no “apagar das luzes” e de forma improvisada no texto final da Carta Constitucional.

A despeito da ampla mobilização regional e nacional protagonizada por quilombolas e organizações do movimento negro no período antecedente à ANC, Ilka Boaventura Leite (2004) constata que os debates sobre a titulação das terras quilombolas não ocuparam espaço de grande relevância no fórum constituinte. Para a autora, “suspeita-se mesmo que tenha sido aceito pelas elites ali presentes, por acreditarem que se tratava de casos raros e pontuais, como o do Quilombo de Palmares” (LEITE, 2004, p. 19).

Mais do que desconhecimento ou desatenção das elites, acredito que as comunidades negras rurais e suas redes de apoio empreenderam um movimento de constitucionalização ladina dos direitos fundamentais quilombolas que se desdobra até os dias atuais, articulando desde as memórias ancestrais, vias de resistências, ora frontais ora furtivas, capazes de reconstruir espaços de existência desde as margens e brechas cindidas nas estruturas coloniais da Nação.

Natália Neris (2018, p. 84) evidencia como “o termo *dívida social* ou *dívida da Nação*” perpassou os discursos parlamentares na primeira reunião de instalação da Subcomissão, muitos dos quais reforçaram a relevância do espaço para promoção da dignidade e da cidadania às minorias historicamente excluídas. Outro registro importante diz respeito à baixa participação parlamentar e do envolvimento partidário com a Subcomissão, comprometendo muitas vezes o quórum para votação das matérias. O discurso da deputada constituinte Benedita da Silva (PT) foi emblemático nesse sentido:

Diante dessa nossa situação política, na medida em que, as representações aqui foram acomodações políticas, penso que o senhor presidente deveria abordar essa questão junto ao PMDB, para que pudéssemos dar, realmente um destino a esta subcomissão. À medida em que forem aumentando as discussões nas outras subcomissões vamos continuar aqui sem quórum, sem as condições de começar o trabalho. Não é só esperar, mas não vamos ter esse quórum; vamos ter que levar as propostas dessas Subcomissões para Plenário. Poderemos ser bombardeados, porque no interesse político pela matéria ainda não houve. É preciso retomarmos aos nossos partidos, colocar a importância política desta subcomissão e entender que teremos de novo de acordar, de uma maneira ou de outra, e fazer vir para essas subcomissões aqueles que até manifestarem interesse e que não tiverem condições políticas, dados os acordos que fizemos, de estar aqui presentes. É bem melhor termos aqui um número menor de pessoas interessadas no tema do que termos aqui uma lista apenas para

acomodar politicamente e não dar andamento a esse trabalho. Temos que ter seriedade neste trabalho que vamos desenvolver. É um tema que realmente mexe com a sensibilidade de cada um de nós. Nesse exato momento, vejo, também a nível até cultural, por séculos e séculos, que absorvemos uma série de preconceitos.

Os temas são temas que nos acompanham em flagrante, e, de repente, temos que ser sensibilizados, e acho que nós deveremos sensibilizar. O presidente tem condições de sensibilizar o PMDB não tenho como sensibilizar o partido dos trabalhadores por ser uma bancada pequena não há como, vão mandar quem para cá? estamos subdivididos. Mas o PMDB, o PFL, têm condições de reforçar esta subcomissão e garantir o funcionamento dela. será frustrante para nós que é presentamos esses setores a nível político no momento constitucional que tem uma representação legítima desses segmentos, não darmos condições para que esta Subcomissão funcione. Aí ficará caracterizado por mais que tentemos justificar politicamente que a gama de preconceitos aqui é muito grande e que não fomos capazes até de enfrentar o quanto somos preconceituosos. Temos que levar essa discussão novamente para o seio das nossas bancadas (NERIS, 2018, p. 90).

Na quarta reunião ordinária da Subcomissão, além dos 12 deputados titulares, participaram também expositores convidados para um painel informativo sobre a questão das minorias, sendo eles: Manoela Carneiro da Cunha (então presidente da Associação Brasileira de Antropologia – ABA para tratar sobre a questão indígena), Paulo Roberto Moreira (economista e assessor do Ministério da Cultura para abordar sobre direitos das pessoas com deficiência) e Florestan Fernandes (sociólogo e deputado constituinte, tratando sobre os aspectos sociais dos problemas negro e indígena).

Neris (2018, p. 96) aponta que a crítica à noção de minoria foi o elemento comum entre as exposições. Manoela Carneiro da Cunha de forma precisa destacou que o termo minoria, em verdade, refere-se às “maiorias populacionais, que de fato, são sócias minoritárias de um projeto de nação”. Na mesma linha seguiu a intervenção de Florestan Fernandes:

Pensar em minorias é pensar que o Brasil está dividido, e como se fosse uma colcha-de-retalhos. (...). No entanto, uma colcha-de-retalhos é uma composição em que as partes não interagem. Considerar um grupo humano como uma minoria é em certo sentido, dizer que pertence à nação, mas que, ao mesmo tempo, ele não tem a plenitude dos direitos civis e políticos que são desfrutados por aqueles que formam a maioria desta nação. Quer dizer, existem cidadãos de primeira categoria e cidadãos que são parte das minorias, e que estão sujeitos a alguma forma de restrição (Idem).

Além das reuniões deliberativas, audiências públicas foram realizadas com a participação de representantes da sociedade civil para tratar da temática racial. Oportunidade esta em que puderam ser feitos diagnósticos sobre as condições socioeconômicas e de vida da população negra, reforçando a importância do processo

constituente e do trabalho da Subcomissão para superação das desigualdades raciais, bem como para apresentação de propostas de redação de artigos a serem inseridos na Carta Constitucional (NERIS, 2018).

A primeira audiência pública²³ teve um formato de painel e contou com as intervenções de Lélia Gonzalez e Helena Theodoro, tratando do “processo de constituição da sociedade brasileira, evidenciando a marginalização social da população negra” (NERIS, 2018, p. 106). Em sua intervenção, Lélia Gonzalez denuncia como a ação persistente de mecanismos institucionais e ideológicos contribuiu para o branqueamento da identidade nacional, a partir da invisibilidade da participação social, política, econômica e cultural do negro na construção da Nação. A combinação de uma visão alienada de si à execução de políticas discriminatórias aprofundou as estratificações raciais no interior da sociedade brasileira. Nesse sentido, avança a filósofa, intelectual e militante do movimento negro:

Todos os que aqui estão presentes têm uma responsabilidade muito grande, sobretudo aqueles que efetivamente não defender (sic) seus interesses pessoais ou da sua classe dominante. A esses não temos muita coisa a dizer e não significa muito, mas aqueles que efetivamente têm um projeto de construção de uma sociedade justa igualitária, onde o princípio da isonomia efetivamente se concretiza, a esses nos dirigimos, temos que nos unir, temos que nos dar as mãos. (...) nos unimos àqueles Constituintes, àqueles efetivamente representantes do povo brasileiro, que se unam a nós, que são sensíveis às nossas propostas, às nossas denúncias, às nossas reivindicações, porque, repito, não é com a mulher negra na prostituição; não é com o homem negro sendo preso todos os dias por uma polícia que o considera, antes de mais nada, um suspeito, não é com a discriminação no mercado de trabalho; não é com teorias e práticas pedagógicas que esquecem, que omitem a história da África e das populações negras indígenas no nosso país, não é com isso que se vai construir uma Nação. (...). Construir-se-á, isto sim, Uma África do Sul muito bem estruturada, melhor estruturada do que a própria África do Sul, porque sem assumir legalmente o apartheid através de um discurso teatral da democracia racial ela mantém um tipo de apartheid.

Isto nós negros deste país que lutamos nós cidadãos deste país pela nossa cidadania neste país (sic) nós negros; mulheres; trabalhadores, não vamos permitir isso e é por isso estamos aqui. Se quiserem estruturar uma África do Sul, que o façam, mas não pensem em construir conosco uma Nação, esse projeto de Nação não é o nosso. O nosso projeto de nação está em nossas instituições negras, está presente, por exemplo, em uma umbanda que receba de braços abertos católicos, espíritas, budistas. O nosso projeto é efetivamente de democracia, de sociedade justa, com todos os segmentos que acompanham e igualitária em relação a todos os segmentos (NERIS, 2018, p. 108-109).

Em relação à dinâmica de normatização constitucional do direito das comunidades remanescentes de quilombo, Arruti (2008) ressalta dois aspectos mais relevantes: o

²³ Realizada no turno da manhã do dia 28 de abril de 1987, com a presença de 20 deputados constituintes e 15 membros do Movimento Negro Unificado.

primeiro diz respeito ao conteúdo do direito instituído e o segundo sobre a historicidade do sujeito de direito reconhecido. O autor destaca que o debate na Subcomissão e nas Comissões da Constituinte oscilou em aproximar as terras dos remanescentes de quilombos ora das terras indígenas (com o reconhecimento da posse, mas não da propriedade), ora de uma espécie de usucapião especial (fixando a necessidade de um tempo mínimo de ocupação para aquisição da propriedade), ora ao modelo de patrimônio (quando se propunha apenas o tombamento das terras); e finalmente, ao reconhecimento do direito de propriedade definitiva (de natureza declaratória, a partir dos critérios estabelecidos no próprio texto constitucional).

Quanto ao segundo aspecto, Arruti (2008) aponta que as discussões constituintes se deram na tentativa de circunscrever o sujeito de direito à estrita historicidade do termo quilombo, ao se pautar a noção de remanescentes (enquanto resquício do passado) como base para identificação daquele.

No Anteprojeto encaminhado pelo relator para discussão e deliberação na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, o artigo 7º, tratando dos direitos territoriais quilombolas foi apresentado com a seguinte proposta de redação: “O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 3).

Sem objeções²⁴, após a aprovação na Subcomissão, o texto foi encaminhado para apreciação da VII Comissão da Ordem Social e logo foi objeto de dois projetos substitutivos apresentados pelo relator. No segundo prevalecente, a matéria foi tratada no artigo 97, § 12º, com a seguinte redação: “fica declarada propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 4).

Nessa fase, verifica-se uma importante mudança no texto original que é a definição da natureza declaratória do direito de propriedade definitiva, ao invés da disposição genérica de garantia do título pelo Estado. As comunidades remanescentes de

²⁴Nesta primeira fase, a deputada Abigail Feitosa (PMDB/BA) apresentou Emenda para inserir no texto do dispositivo a fixação do 20 de novembro como data nacional do negro brasileiro, em referência a Zumbi dos Palmares. A proposta foi rejeitada sob a justificativa de que no anteprojeto já havia artigo específico remetendo à lei sobre a fixação das datas comemorativas de relevância nacional.

quilombo permaneceram como sujeito coletivo e pelo texto substitutivo, o tombamento das terras e documentos relativos à história quilombola é instituído como política de proteção ao patrimônio cultural nacional. Sem emendas que alterassem o seu conteúdo, o Anteprojeto da VII Comissão da Ordem Social é encaminhado para a Comissão de Sistematização.

Na referida Comissão, o texto foi recebido com maior resistência, e quatro emendas substitutivas são apresentadas. A primeira delas, de autoria do deputado constituinte Eliel Rodrigues (PMDB/PA), propôs a supressão do então artigo 490, responsável pelo reconhecimento dos direitos de propriedade quilombola nos termos do Anteprojeto aprovado²⁵. Para tanto utiliza como justificativa que tal reconhecimento implicaria na instituição de uma *apartheid* no Brasil.

Ao estabelecer que “fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o estado emitir-lhes os títulos respectivos”, o texto do projeto constitucional está enveredando por um caminho discriminatório, criando verdadeiros guetos e praticando o *apartheid* no Brasil. O importante, no país, é a integração das diferentes etnias que compõem seu Povo, sem discriminação da raça, cor, religião, posição social e tudo o mais que caracteriza os direitos e garantias individuais. Dividir o país em terra dos índios, terra dos negros, terra dos brancos, etc., é fragmentar os aspectos políticos e físicos da nacionalidade brasileira. Daí a razão de nossa proposta de emenda supressiva, visando a garantia da conservação da nossa estrutura e identidade social (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 8).

O discurso do parlamentar mobiliza o mito da democracia racial para inibir a realização de políticas reparatórias para a população negra, denunciado por Lélia Gonzalez em audiência pública na Subcomissão dos Negros. O argumento de que o reconhecimento do direito de propriedade quilombola implicaria na instituição de um *apartheid* racial (reverso) em um país de estrutura e identidade nacional harmoniosa revela bem como opera o mito.

²⁵ EMENDA: 07170 APROVADA. Fase: M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição. Comissão: 9 - Comissão de Sistematização. Autor: ELIEL RODRIGUES (PMDB/PA). Texto: EMENDA SUPRESSIVA DISPOSITIVO EMENDADO - Art. 490. Suprima-se o art. 490, do Projeto de Constituição, renumerando-se os demais. Justificativa: Ao estabelecer que “fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o estado emitir-lhes os títulos respectivos”, o texto do projeto constitucional está enveredando por um caminho discriminatório, criando verdadeiros guetos e praticando o *apartheid* no Brasil. O importante, no país, é a integração das diferentes etnias que compõem seu Povo, sem discriminação da raça, cor, religião, posição social e tudo o mais que caracteriza os direitos e garantias individuais. Dividir o país em terra dos índios, terra dos negros, terra dos brancos, etc, é fragmentar os aspectos políticos e físicos da nacionalidade brasileira. Daí a razão de nossa proposta de emenda supressiva, visando a garantia da conservação da nossa estrutura e identidade social. Parecer: Aprovada nos termos da Justificação constante da Emenda (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 8).

Na emenda apresentada pelo deputado José Moura²⁶ (PFL/PE), a proposta de regulamentação dos direitos de propriedade quilombola não seria atribuição do legislador constituinte, uma vez que “trata-se de matéria a ser regulamentada pela Legislação Ordinária”. Com base nisso, o parlamentar intervém pela supressão do aludido dispositivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 9). Já na emenda protocolada pelo deputado Acival Cavalcanti (PMDB/SE), o autor reivindica o *nomos* schmittiano para o não reconhecimento dos direitos de propriedade quilombola, alegando que a positivação desse direito implicaria em uma suposta perda dos domínios estatais em favor de comunidades negras²⁷.

A referida regra jurídica, cuja supressão do texto constitucional ora se propõe, constitui-se numa verdadeira situação de conflito entre os entes federados, União e Estados uma vez que permite a perda de propriedade de bens imóveis pertencentes aos Estados, em favor de comunidades negras ali estabelecidas, sem a tomada das providências prévias necessárias à transmissão daqueles domínios, ou mesmo por desapropriação. Para tanto, na forma em que ali se encontra, necessário far-se-ia a concordância estatal, o que independeria da matéria constar de texto constitucional. A permanecer no Projeto a norma em apreço, violado ficará de forma flagrante o direito de propriedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 9).

Por fim, ainda na Comissão de Sistematização, o deputado Carlos Alberto Caó Oliveira dos Santos (PDT/RJ), também militante do movimento negro, apresenta uma emenda popular que conformaria os termos do reconhecimento constitucional do direito de propriedade quilombola²⁸. Como contraponto às iniciativas de supressão do texto, o

²⁶ EMENDA: 15024 APROVADA. Fase: M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição Comissão: 9 - Comissão de Sistematização Autor: JOSÉ MOURA (PFL/P.E). Texto: Suprima-se o artigo 490 do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização. Justificativa: Trata-se de matéria a ser regulamentada pela Legislação Ordinária. Parecer: Aprovada, nos termos da Justificação da Emenda.

²⁷ EMENDA: 18901 APROVADA. Fase: M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição. Comissão: 9 - Comissão de Sistematização. Autor: ACIVAL GOMES (PMDB/SE). Texto: Emenda Supressiva Suprima-se o disposto no art. 490 do Projeto de Constituição. Justificativa A referida regra jurídica, cuja supressão do texto constitucional ora se propõe, constitui-se numa verdadeira situação de conflito entre os entes federados, União e Estados uma vez que permite a perda de propriedade de bens imóveis pertencentes aos Estados, em favor de comunidades negras ali estabelecidas, sem a tomada das providências prévias necessárias à transmissão daqueles domínios, ou mesmo por desapropriação. Para tanto, na forma em que ali se encontra, necessário far-se-ia a concordância estatal, o que independeria da matéria constar de texto constitucional. A permanecer no Projeto a norma em apreço, violado ficará de forma flagrante o direito de propriedade. Parecer: Aprovada nos termos da Justificação constante da Emenda.

²⁸ EMENDA: 20773 PARCIALMENTE APROVADA. Fase: M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição. Comissão: 9 - Comissão de Sistematização. Autor: CARLOS ALBERTO CAÓ (PDT/RJ). Texto: EMENDA Nº. POPULAR 1. Insere, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), os seguintes dispositivos: "Art. - Todos, homens e mulheres são iguais perante a lei que punirá como crime inafiançável qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único - É considerado forma de discriminação subestimar, estereotipar ou degradar grupos étnicos raciais ou de cor, ou pessoas a eles pertencentes, por palavras, imagens e representações através de qualquer meio de comunicação. Art. - O Poder Público tem

deputado Caó encaminha uma proposta abrangente de regulamentação dos direitos sociais, econômicos e culturais da população negra, incluídas as comunidades quilombolas.

Alberto Caó resgata o texto aprovado na VII Comissão da Ordem Social, porém o inclui na parte relativa às Disposições Transitórias da Constituição nascente.

EMENDA No. POPULAR 1. Insere, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), os seguintes dispositivos: "Art. - Todos, homens e mulheres são iguais perante a lei que punirá como crime inafiançável qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único - É considerado forma de discriminação subestimar, estereotipar ou degradar grupos étnicos raciais ou de cor, ou pessoas a eles pertencentes, por palavras, imagens e representações através de qualquer meio de comunicação. Art. - O Poder Público tem o dever de promover constantemente igualdade social, econômica e educacional, através de programas específicos. § 1o. - Não constitui privilégio a aplicação pelo Poder Público de medidas compensáveis visando à implementação do princípio constitucional de isonomia a pessoas ou grupos vítimas de comprovada discriminação. § 2o. - entendem-se como medidas compensatórias, previstas no Parágrafo anterior, aquelas voltadas a dar preferência a cidadãos ou grupos de cidadãos a fim de garantir sua participação igualitária no acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos demais direitos sociais. § 3o. - A educação dará ênfase à igualdade dos seres, afirmará as características multirraciais e pluriétnicas do povo brasileiro e condenará o racismo e todas as formas de discriminação. § 4o. - O Brasil não manterá relações diplomáticas, nem firmará tratados, acordos ou pactos bilaterais com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial e de

o dever de promover constantemente igualdade social, econômica e educacional, através de programas específicos. § 1o. - Não constitui privilégio a aplicação pelo Poder Público de medidas compensáveis visando à implementação do princípio constitucional de isonomia a pessoas ou grupos vítimas de comprovada discriminação. § 2o. - entendem-se como medidas compensatórias, previstas no Parágrafo anterior, aquelas voltadas a dar preferência a cidadãos ou grupos de cidadãos a fim de garantir sua participação igualitária no acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos demais direitos sociais. § 3o. - A educação dará ênfase à igualdade dos seres, afirmará as características multirraciais e pluriétnicas do povo brasileiro e condenará o racismo e todas as formas de discriminação. § 4o. - O Brasil não manterá relações diplomáticas, nem firmará tratados, acordos ou pactos bilaterais com países que adotem políticas oficiais de discriminação racial e de cor, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território." 2. Acrescente, onde couber, no Título X (Disposições Transitórias), o seguinte artigo: "Art. - Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de Quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos Quilombos no Brasil." Justificativa: Da abolição, até os nossos dias, o Negro, ao lado do pobre em geral, não é considerado cidadão, com direito de participar dos benefícios gerados pelo trabalho da maioria, tão pouco para participar das decisões políticas do País, no qual os Negros e os seus descendentes constituem a maior parcela da população. Parecer: 1. A igualdade entre o homem e a mulher será assegurada no Substitutivo, da mesma forma que a criminalização de qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos. Pela aprovação parcial. 2. Não acolhemos a proposta de imposição constitucional do dever de programar, especificamente, a promoção constante da igualdade social, econômica e educacional, por entendermos que esse dever está implícito no processo de governo. Pela rejeição. 3. Os parágrafos 1o. e 2o. da Emenda serão atendidos no Substitutivo. Pela aprovação parcial. 4. O parágrafo 3o. não nos parece matéria constitucional, e sim da legislação ordinária. Pela prejudicialidade. 5. A sugestão contida no parágrafo 4o. colide com o princípio de não ingerência nos assuntos internos de outros países. Pela rejeição. 6. A declaração de propriedade definitiva de terras ocupadas por remanescentes de quilombos será considerada com vistas às DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS do Substitutivo. Pela aprovação parcial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 10-11).

cor, bem como não permitirá atividades de empresas desses países em seu território." 2. **Acrescente, onde couber, no Título X (Disposições Transitórias), o seguinte artigo: "Art. - Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de Quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos Quilombos no Brasil."**(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 10) (grifos nossos)

Acredito que essa proposta de remissão do texto para as disposições transitórias foi a estratégia que permitiu o convencimento dos setores majoritários, como o PMDB e o PFL, historicamente vinculados às oligarquias agrárias regionais, a manter o dispositivo na Constituição, considerando que estes estavam empenhados em excluir a matéria do âmbito constitucional. Aprovado parcialmente, o texto do Anteprojeto relativo aos direitos quilombolas sai da Comissão nos termos propostos por Caó, mas ainda seria objeto de alteração.

Ao chegar ao Plenário, a emenda apresentada pelo deputado constituinte Bonifácio de Andrada (PSD/MG) atribuindo nova redação ao dispositivo redigido pela Comissão de Sistematização, foi posta em votação nos seguintes termos:

Dispositivo emendado – ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS. Dê-se ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, a seguinte redação: ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS [...] Art. 24. **Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas após concluída a desapropriação e a indenização, na forma da lei, essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil** (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 11) (grifos nossos).

A emenda foi subscrita por 287 parlamentares constituintes, organizados em torno de um bloco conservador fundado para a defesa dos interesses das classes dominantes e elites políticas regionais e nacionais no processo constituinte. Nominada de emenda “Centrão”, a proposta de redação foi aprovada parcialmente. A preocupação principal dos deputados do “Centrão” estava relacionada na preservação dos interesses dos grandes proprietários de terras no pagamento das indenizações pelas áreas quilombolas passíveis de desapropriação e tombamento.

Antes de ser submetida à votação, uma articulação entre os constituintes Mário Covas, Eliel Rodrigues, Brandão Monteiro, Eraldo Trindade, Carlos Alberto Caó, Alceni Guerra, Humberto Lucena, Firmo de Castro, Naphatali Alves, Genebaldo Correia, José

Sabóia, Teotônio Vilela Filho, Cristina Tavares e Benedita da Silva acordou dentre outras medidas a alteração do texto apresentado pelo deputado Bonifácio de Andrada, propondo nova redação à parte relativa às terras quilombolas²⁹.

Art. 25. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos, que estejam ocupando as suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombados os sítios detentores de reminiscências históricas, bem como todos os documentos dos antigos quilombos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 5).

Aprovado parcialmente, o dispositivo teve seu conteúdo repartido, sendo excluída a parte relativa ao tombamento das terras e documentos, restando assim, a versão aprovada primeiramente em Plenário e depois na Comissão de Redação:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988, p. 6).

Silva (1997) avança em seu olhar crítico sobre o reconhecimento limitado dos direitos territoriais fundamentais quilombolas no processo constituinte. Segundo o autor, existia um consenso em torno da ideia de que o artigo 68 deveria ter um caráter de reparação aos prejuízos advindos da escravidão prolongada e por uma abolição inconclusa que não importou em nenhum tipo de compensação, como o acesso à propriedade da terra, por exemplo.

Esse acordo ficou registrado na formulação inicial da redação do artigo apresentada pelo deputado constituinte Carlos Alberto Caó¹⁷:

Art. Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil (SILVA, 1997, p. 14-15).

Quando o texto final da Constituição foi aprovado, prevaleceu os termos da proposta inicial do deputado Caó, mas de forma demasiadamente sucinta. Por um lado, diferente da regulamentação dos territórios originários, o artigo 68 fala em propriedade definitiva da terra, prescindindo da historicidade, ao tempo em que opera uma inversão

²⁹ Requerimento de fusão de emendas e destaques para votação de texto substitutivo à emenda do Centrão nº 02045. Publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 22/06/1988, a partir da p. 11499.

na formulação inicial, ao substituir “comunidades remanescentes” por “remanescentes das comunidades”, sem explicitar as razões, motivos e justificativas para tanto.

Além disso, operou-se o desmembramento da proposta inicial, “fazendo com que a parte relativa ao tombamento dos documentos relativos à história dos quilombos coubesse no corpo permanente da Constituição, no capítulo da Cultura (CF. art. 215 e 216), enquanto a parte relativa à questão fundiária fosse exilada no corpo dito “transitório”, evidenciando o campo da cultura como o limite do reconhecimento público e político da questão negra (Arruti, 2008).

Sem dúvida, a Constituição Federal de 1988 representou marco inovador na luta pelo reconhecimento dos direitos individuais e coletivos dos povos indígenas e quilombolas, especialmente no que diz respeito à garantia ao território tradicional, às suas identidades culturais próprias, formas de organização social, línguas usos, costumes, crenças e tradições (SANTOS FILHO, 2011).

As indeterminações que abarcaram o texto do artigo 68 do ADCT, quanto à opacidade do sujeito de direito, abriram um campo de disputas interpretativas nas décadas subsequentes à promulgação da Constituição Federal de 1988, envolvendo as comunidades quilombolas, suas associações representativas, gestores públicos, proprietários rurais, parlamentares, organizações não governamentais, acadêmicos, advogados, procuradores, juízes de todas as instâncias do sistema de justiça. Em disputa, linhas interpretativas que ainda confrontavam os sentidos sobre quem seria o remanescente nominado pelo constituinte originário, se o indivíduo ou a comunidade, bem como os critérios para titulação dos territórios tradicionalmente ocupados (FIGUEIREDO, 2008; JORGE; LEME, 2020).

1.3. ADI 3.239/600-DF: ENCRUZILHADAS DO ARTIGO 68 DO ADCT NO PÓS-CONSTITUINTE

Como demonstrado, a “engenharia jurídica de institucionalizar a expressão ‘remanescentes das comunidades dos quilombos’ evidencia a tentativa de reconhecimento formal de uma transformação social considerada como incompleta” para a população negra (ALMEIDA, 1998, p. 52). A constitucionalização dos direitos fundamentais quilombolas foi possível graças ao avanço dos processos organizativos, de mobilização social e articulação política das comunidades negras rurais e suas redes de apoio.

As agências pelo reconhecimento dos direitos étnicos, territoriais e de livre determinação empreendidas pelas comunidades quilombolas romperam o silêncio normativo secular sobre os quilombos, a partir da incidência política desde os contextos locais e regionais, nos quais os conflitos se desenvolvem, mas logo adquirindo expressividade nacional.

O período pós-constituente foi atravessado por intensas disputas para efetivação dos comandos constitucionais relativos aos direitos quilombolas. Nessa complexa trama, os estudos antropológicos cumpriram papel fundamental para afastar o historicismo que rondava o conceito de quilombo no Brasil, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao demarcarem a sincronicidade do presente etnográfico como campo prioritário de investigação.

Colocada no epicentro das disputas em torno da regulamentação do artigo 68 das Disposições Transitórias, a Antropologia colaborou para impulsionar um giro étnico-territorial no tratamento constitucional do tema, ao balizar o entendimento de que qualquer referência ao passado deve corresponder a uma forma atual de existência, organizada a partir de um complexo sistema de relações que conformam o lugar do grupo em um universo social determinado.

Um marco nesse novo ciclo de ressemantização do quilombo como categoria constitucional se deu com a interpretação elaborada pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), publicada no Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais¹⁸, em 1994, com a finalidade de orientar a elaboração dos relatórios técnicos de identificação e delimitação dos territórios quilombolas como procedimento para aplicação do artigo 68 do ADCT.

A formulação desenvolvida pela ABA, referenciada nos estudos de Frederik Barth ([1969], 2011), reafirmou que o processo de identificação étnica se perfaz de modo contrastivo, na medida em que expressa as relações entre grupos que se consideram distintos, reduzindo a importância das diferenciações exógenas, para ressaltar as diferenças que o próprio grupo considera relevantes.

De forma direta e objetiva, o documento da ABA (1994, p. 2-3) declara que:

[...] contemporaneamente, portanto, o termo [quilombo] não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica [...]. Também não se trata de grupo isolados ou de uma população estritamente homogênea. [...], consistem em grupos [étnicos] que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar. [...], conceitualmente

definidos pela Antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão.

O documento ressalta ainda que “as identidades desses grupos não se definem pelo tamanho e número de membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória comum e da continuidade enquanto grupo” (Idem).

O quilombo remete, desta forma, a um tipo de identidade étnica de base territorial, forjada a partir do cruzamento das duas variáveis que permaneceram praticamente inalteradas na história nacional, raça e terra, amalgamadas num continuum dialógico entre dominações e insurgências, protagonizadas desde os corpos e territórios negros. A territorialização quilombola relaciona-se às diversas modalidades de uso comum da terra, mantidas à margem da ação oficial,

Tais como as chamadas: ‘terras de preto’, ‘terras de santo’, ‘terras da santa’, ‘terras de índio’, ‘terras de caboclo’, ‘terras soltas ou abertas’, ‘terras de herdeiros’ sem formal de partilha há inúmeras gerações e suas variantes, ‘terras de parentes’ e ‘terras de ausente’, dentre outras. (ALMEIDA, 2002).

O’Dwyer (2007, p. 46) entende que o texto constitucional não evoca apenas uma identidade histórica que pode ser assumida e acionada pelo ordenamento jurídico, “é preciso, sobretudo, que esses sujeitos históricos presumíveis existam no presente e tenham como condição básica o fato de ocupar uma terra que, por direito, deverá ser em seu nome titulada (como reza o artigo 68 do ADCT)”.

Como expressão legítima da liberdade, cuja relação ancestral é constitutiva de espacialidades e temporalidades transcendentais, os quilombos projetam um mundo ao mesmo tempo passado e ainda por vir, subvertendo a linearidade do tempo da acumulação, ao reivindicar a memória como categoria viva, capaz de incidir e pautar o presente (BONA, 2021).

A memória torna, assim, o corpo, documento da história (NASCIMENTO, 2018). Essa memória coletiva imaginada, produto singular do processo de criação e interpretação do passado é o que diferencia as identidades étnicas das outras identidades coletivas (POUTIGNAUT; STREIFF-FENART, 2011). São as significações imaginárias sociais que determinam os traços culturais que diferenciam e agregam os grupos em torno de uma origem comum. Para Itamar Vieira Junior (2013, p. 9), “mesmo sem a prova material dos processos históricos que passaram, a construção dessas informações se faz essencial para a consolidação das identidades em questão”.

A identidade étnica, além de estar orientada para o passado, guarda um forte sentimento de filiação e pertença, englobadas numa rede de relações contínuas transformadas sob os efeitos do avanço da modernidade. Nesse sentido,

A identidade comunitária reconhecida como distintiva, individualiza a experiência de vida social desses negros em relação aos demais, na medida em que construída historicamente no próprio processo de formação da comunidade e em suas interações municipais e regionais (BANDEIRA, 1990, p. 18).

Poutignaut e Streiff-Fenart (2011) prosseguem afirmando que a etnicidade, embora constitutiva de identidades singulares, aparece como fenômeno universal contemporâneo, precisamente por se tratar de um subproduto das contradições derivadas do desenvolvimento econômico, da expansão capitalista urbano-industrial, da burocratização e do estabelecimento de uma geopolítica planetária assentada no binômio dominação/exploração, impondo a universalização e a homogeneidade dos modos de vida do centro moderno às periferias do mundo. No caso dos quilombos brasileiros, os movimentos de afirmação étnica e territorial têm se dado como contraposição ao *continuum* espaço-temporal dominante representado pelo padrão agrário e agrícola nacional, marcada pela modernização conservadora.

A mobilização intensa das comunidades quilombolas e a participação comprometida de antropólogas e antropólogos nos processos técnicos de reconhecimento dos direitos territoriais no pós-1988 foram decisivas para consolidar a autoatribuição como categoria social e jurídica fundamental de identificação dos grupos étnicos no Brasil. A realização do I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais, em Brasília, no período de 17 a 19 de novembro de 1995, e das reuniões da Comissão Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, entre maio e agosto de 1996, repercutiu na criação da Comissão Nacional Provisória de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas³⁰ (CNACNRQ), organização voltada à efetividade dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais e territoriais quilombolas.

³⁰ “A partir do I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais, realizado em Brasília (DF), no período de 17 a 19 de novembro de 1995, e consecutivamente da I e da II Reunião da Comissão Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, realizadas respectivamente em Bom Jesus da Lapa - BA, nos dias 11 e 12 de maio de 1996, e em São Luís - MA, nos dias 17 e 18 de agosto de 1996, foi constituída a Comissão Nacional Provisória de Articulação das Comunidades Rurais Quilombolas — CNACNRQ. Esta Comissão ficou composta, na reunião de agosto de 1996, de oito integrantes, sendo sete deles representantes de associações locais (Conceição das Crioulas - PE, Silêncio do Matá - BA, Rio das Rãs - BA, Kalungas - GO, Mimbó - PI, Fumas do Dionísio e da Boa Sorte - MS) e uma entidade de representação a nível regional, a Coordenação Estadual dos Quilombos do Maranhão. Foi fixado também um procedimento de consulta a outras entidades com respeito ao encaminhamento dos pleitos aos órgãos oficiais” (ALMEIDA, 1998).

Ao longo dos anos 1990 e 2000, esse conjunto de organizações passou a exigir dos órgãos da função agrária, do legislativo e do sistema de justiça a instituição de estruturas e mecanismos de aplicação dos preceitos constitucionais contidos no artigo 68 do ADCT. As agências de governo, como a Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura, e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tiveram que criar suas próprias diretrizes e procedimentos para operacionalizar o reconhecimento territorial das chamadas comunidades quilombolas.

A interpretação formulada pela ABA referenciou a edição do Decreto nº 4.887/2003 que passou a regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos de que trata o Art.68 das Disposições Transitórias. No diploma legal, são considerados “remanescentes das comunidades de quilombos os grupos étnico-raciais com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003).

Além disto, o Decreto dispõe em seu artigo 2º que a autoidentificação da própria comunidade é o elemento fundamental para o reconhecimento da condição de remanescente de quilombo: “Parágrafo 1º - Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade” (BRASIL, 2003). Sem adentrar nas críticas ao excesso de burocratismo instituído com o Decreto, somente após a autoidentificação junto à Fundação Cultural Palmares (FCP), através da inscrição no Cadastro Geral da autarquia, e posterior certificação pela mesma, é que o INCRA iniciará um longo caminho administrativo até a outorga definitiva do título correspondente ao território quilombola.

Jorge e Leme (2020) apontam que, além da interpretação teórica elaborada pela ABA, com base nos estudos de Barth ([1969], 2011), outro fator que ajudou a consolidar o critério da autoidentificação foi a adesão formal do Brasil à Convenção 169 da OIT, através do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Apesar do instrumento internacional se referir expressamente a “povos indígenas” e “povos tribais”, a sua aplicação foi estendida às comunidades remanescentes de quilombos, bem como ao conjunto de coletividades étnicas que as ciências sociais e o ordenamento interno têm chamado de povos e comunidades tradicionais. A Convenção estabelece em seu artigo primeiro, item 2, que “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como

critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

Partilhamos a compreensão de que as comunidades remanescentes de quilombos se reproduzem atualmente como continuidade de um movimento histórico mais longo derivado dos processos de resistência à escravidão colonial moderna e de territorialização negra nas primeiras décadas do pós-emancipação (GOMES, 2015). De norte a sul do país, os quilombolas desenvolveram experiências complexas de territorialidade e criação de cultura material e imaterial, viabilizando o acesso à terra por múltiplas formas, a exemplo da compra e venda feitas por libertos; heranças; doações dos senhores ou de ordenações religiosas; ocupação de terras devolutas do Estado ou mesmo agregando-se à grande propriedade latifundiária (ALMEIDA; 1998, 2002).

Para além da violência, foi por meio das práticas culturais, tais como as comunhões místicas e festivas das macumbas, as entoações rítmicas dos cantos de trabalho, os duelos de rimas, as variações das falas crioulas (em que o pretuguês de Lélia Gonzalez é tão significativo), os congados, zabiapungas, afoxés e maracatus que os quilombolas conquistam espaços de liberdade, de subversão das posições marcadas pelo gênero, classe social, raça, etnia.

São geradoras de espacialidades inauditas, de conversão corporal em lugar sagrado, de outro espaço-tempo mítico, típico das danças e do transe, criadora de rotas de fugas dos circuitos fechados da modernidade e do colonialismo. O “quilombo é a continuidade da vida, o ato de criar um momento feliz mesmo quando o inimigo é poderoso, e mesmo quando ele quer matar você. A resistência. Uma possibilidade nos dias de destruição” (NASCIMENTO, 2022).

Afirmam uma ecologia política ancestral, imanente aos seus modos de existência, em um tipo de integração cósmica com a natureza, o ambiente, a fauna e a flora, com a ancestralidade que marca profundamente o chão onde se pisa, onde quer que se esteja (BONA; 2020; SIMAS, 2019). Constituíram-se enquanto ribeirinhos, pescadores, posseiros, extrativistas de todo tipo, manejando os mais diversos biomas, interagindo com os povos indígenas originários, da caatinga à floresta amazônica. Outros tantos, em decorrência dos ciclos sucessivos de expulsões e deslocamentos forçados, provocados ora pela seca ora pelo avanço irremediável do progresso, converteram-se em sem-terras, tornaram-se migrantes, assalariados rurais, trabalhadores volantes na agricultura mecanizada, povoaram os núcleos urbanos das cidades nascentes.

Muitas dessas comunidades atualmente têm se autodefinido como “remanescentes de quilombos”, apropriando-se criticamente dos dispositivos constitucionais e dos instrumentos internacionais vigentes, a exemplo da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para realizar processos de retomadas, recuperação dos territórios expropriados, exigir políticas públicas específicas, impulsionando lutas por cidadania, a partir das relações imemoriais com os territórios que tradicionalmente ocupam (ALMEIDA, 1998).

Os processos de autoidentificação étnica como fator relevante para territorialização, organização social, ação política e luta por direitos atravessou a dinâmica de normatização do quilombo como categoria jurídica ao longo da história do país. Mesmo com a edição do Decreto 4.887/2003, regulamentando o dispositivo transitório e chancelando os critérios da autoatribuição identitária e da tradicionalidade antropológica para titulação territorial, os conflitos sobre identidade e propriedade quilombola não arrefeceram.

Esse giro de ressemantização do quilombo como categoria racial-histórica (no período pré-constituente) para categoria étnico-antropológica (no período pós-constituente) desenvolveu-se ao longo de trinta anos, ressalta-se o julgamento da ADI 3.239-9/600-DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 18 de fevereiro de 2018, quatorze anos após sua instauração pelo então Partido da Frente Liberal (PFL, atual Democratas, futuro União Brasil), quando questionaram os critérios de autoatribuição para afirmação da condição de quilombola e do uso tradicional para fixar a dimensão do território passível de titulação pelo Decreto 4.887/2003.

Nesse sentido, o período pós-constituente foi marcado por um campo de disputas interpretativas sobre a natureza e os conteúdos normativos do artigo 68 do ADCT, envolvendo uma diversidade de sujeitos sociais e atores institucionais, especialmente mobilizados quanto à responsabilidade (ou não) do Estado nacional em reconhecer, defender e promover os direitos de livre determinação étnica e territorial dos quilombos perante o ordenamento constitucional.

O Partido da Frente Liberal (PFL), ao impugnar o referido Decreto, sustentou à época que o critério da autoatribuição quilombola, somado à indicação pela própria comunidade da extensão da terra tradicional a ser titulada, não teria previsão constitucional. Defendiam que “o critério da auto-atribuição pode levar ao reconhecimento do direito a mais pessoas do que aquelas efetivamente beneficiadas pelo artigo 68 do ADCT e realizar, por vias oblíquas, uma reforma agrária *sui generis*”

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 10). Aduzindo ainda que pelo texto constitucional, indispensável seria a comprovação “(1) da remanescência – e não da descendência – das comunidades dos quilombos para que fossem emitidos os títulos e (2) a posse das terras em que se localizavam os quilombos quando da promulgação da Constituição”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 108).

Na peça exordial e no voto do ministro relator Cesar Peluso, o Decreto é questionado em três pontos principais: primeiro, pela suposta ampliação da cobertura legal do artigo 68 do ADCT, tornando qualquer comunidade rural que se autoidentifique como quilombola; segundo, quanto à adoção da autoidentificação como critério válido para definição da comunidade como remanescentes de quilombo; e por fim, ao delimitar a extensão territorial passível de titulação somente àquela efetivamente ocupada de forma ininterrupta entre a data da abolição e a data da promulgação da Constituição Federal em 1988.

Tanto a Advocacia-Geral da União (AGU) quanto a Procuradoria-Geral da União (PGR), órgãos estratégicos do sistema judiciário nacional, manifestaram-se pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade do Decreto, utilizando como fundamento a interpretação desenvolvida pela ABA e sintetizada no “Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais” (1994).

Os pareceres da AGU e da PGR ampararam-se na teoria da etnicidade de Barth ([1969], 2011), para reforçar o caráter constitucional da autoidentificação como critério para definição das comunidades como remanescentes de quilombos e dos territórios tradicionalmente ocupados. Para o Advogado-Geral da União,

Barth teria provocado uma ‘reviravolta’ na metodologia utilizada para identificação das ‘unidades étnicas’, o que cunhou a origem na recusa da possibilidade de que fundamentos de origem biológica, linguística e racial, fosse a matéria definidora de uma identidade coletiva (JORGE; LEME, 2020, p. 14).

Em seu voto, acolhendo as razões do autor, além do reconhecimento da inconstitucionalidade formal do Decreto 4887/2003 por “ofensa aos princípios da legalidade e da reserva de lei”, do estabelecimento do marco temporal para aferição da posse tradicional vinculado à data de promulgação da CFRB, o relator, ministro Cesar Peluso, reputou materialmente inconstitucionais os arts. 2º, §§ 1º, 2º e 3º, 7º, § 2º, 9º, 13 e 17 da norma, com base em jornalismo de opinião colacionado, reforçando o argumento de que o critério da autoatribuição foi introduzido no ordenamento interno através de uma

“farsa de antropólogos engajados politicamente”, operadores de uma “distinção de cunho ideológico e político, entre o quilombo propriamente dito, renomeado de ‘quilombo histórico’, e o quilombo então dito ‘conceitual’, que seria o ‘verdadeiro’ quilombo” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 69), numa agenda manifestamente antiquilombola.

Nos marcos de um Estado constitucional pluriétnico, como expressão da autonomia coletiva, as formas próprias de identificação cultural prescindem da chancela estatal, cabendo ao próprio sujeito o direito de manifestar, expressar e viver sua identidade a partir de como determina livremente sua cultura, sua consciência e modos de vida. Os fatores identitários reivindicados pelos sujeitos são inerentes ao conceito constitucional de remanescentes das comunidades de quilombos, ou seja, “para que se verifique se certa comunidade é de fato quilombola, é preciso que se analise a construção social inerente àquele grupo, de que forma os agentes sociais se percebem, de que forma almejavam a construção da categoria a que julgam pertencer” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 207).

Almeida (2002, p. 67-68) defende que a adoção do critério da autoatribuição demarca o fundamento da ruptura com a antiga definição de quilombo, ao valorizar as representações e práticas dos próprios agentes sociais na conformação das identidades coletivas. Assim,

O importante aqui não é tanto como as agências definem, ou como uma ONG define, ou como um partido político define, e sim como os próprios sujeitos se auto-representam”, indicando “quais os critérios políticos organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de uma certa identidade. (ALMEIDA, 2002, p.67-68)

Nesse sentido, os procedimentos de classificação externa, muitas vezes estigmatizantes e reprodutores do racismo institucional, são substituídos por outros construídos pelos próprios sujeitos, desde os conflitos em que estão inseridos.

Ao analisar o critério da autoatribuição, a ministra Rosa Weber, por sua vez, pondera em seu voto que ao mesmo tempo em que não se pode apreender o significado do quilombo com absoluta rigidez, tampouco se pode afirmar que sujeito de direito do artigo 68 do ADCT “alcança toda e qualquer comunidade rural predominantemente afrodescendente sem qualquer vinculação histórica ao uso linguístico desse vocábulo” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 117). Deste modo, os limites da

cognoscibilidade jurídica do termo quilombo são apreendidos partir das “balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT”.

Enquanto coletividades dotadas de identidade étnico-cultural distintiva, as demandas por reconhecimento somam-se àquelas fundadas na redistribuição, sendo os vetores da busca por justiça social nas democracias constitucionais contemporâneas¹⁴⁸ (FRASER, 2006, p. 231). As demandas legítimas por reconhecimento das identidades e propriedades coletivas dos remanescentes de quilombos aliam a luta por justiça social, de caráter identitário, à luta por justiça econômica, de caráter redistributivo.

Em uma ordem constitucional comprometida com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização, com o combate à discriminação e com a redução das desigualdades sociais e regionais, há de se verificar a necessária conciliação entre o reconhecimento cultural e a igualdade socioeconômica enquanto componentes que se autorreforçam na definição do que é quilombo.

“Nesse contexto, a eleição do critério da autoatribuição não é arbitrário, tampouco desfundamentado ou viciado”, expressa “a opção de política pública legitimada pela Carta da República”, visando a interrupção do processo de negação sistemática da própria identidade aos grupos marginalizados, este uma injustiça em si mesmo”, ressalta a ministra Rosa Weber (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, p. 119, 2018).

Todavia, a ministra reforça a tese do marco temporal¹⁴⁹, acatada pelo relator da ADI, ao estabelecer como parâmetro hermenêutico de aplicação do artigo 68 do ADCT, além da autoatribuição, elemento subjetivo vinculado à identidade, a satisfação de um elemento objetivo, de caráter empírico, qual seja, a “ocupação continuada do espaço ainda existente, em sua organicidade, em 05 de outubro de 1988, de modo a se caracterizar como efetiva atualização histórica das comunidades dos quilombos” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 126).

Apresentando ponto de vista distinto ao da ministra Rosa Weber e ao do Ministro Dias Toffoli quanto à utilização do conceito de marco temporal em relação aos destinatários da norma constitucional, o ministro Fachin recorre aos estudos antropológicos de Eliane Catarino O’Dwyer (2002) e Alfredo Wagner Berno de Almeida (2002) para construção do seu entendimento. Acata o parecer da PGR que valida a autoatribuição como ponto de partida para o reconhecimento das comunidades quilombolas como sujeitos de direito, sendo considerado o critério mais razoável, lastreado pela melhor antropologia contemporânea (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 206).

Sedimenta que o critério da auto-atribuição é mais eficiente e compatível com a realidade das comunidades quilombolas “do que a simples imposição de critérios temporais ou outros que remontem ao conceito colonial de quilombo” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 207). “Recusar a autoidentificação implica converter a comunidade remanescente do quilombo em gueto, substituindo-se a lógica do reconhecimento pela lógica da segregação” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 122). “Recusar a autoidentificação implica converter a comunidade remanescente do quilombo em gueto, substituindo-se a lógica do reconhecimento pela lógica da segregação” (Idem).

A adoção do critério da autoatribuição busca vincular a justiça socioeconômica reparadora, através da formalização dos títulos coletivos de domínio às comunidades quilombolas sobre as terras tradicionalmente ocupadas, à afirmação da sua identidade étnico-racial e à trajetória própria do grupo. Quando se fala em quilombos, o elemento definidor, portanto, é a relação imemorial da comunidade negra com a terra, em um intercâmbio contínuo entre territorialidade, identidade e reprodução cultural em permanente tensão com as fronteiras do Estado nacional moderno.

O critério da autodefinição não se mostra excessivo justamente porque, sendo ponto de partida de um processo administrativo, tanto a condição tradicional da comunidade como a extensão territorial indicada são aferidas, primeiro pela Fundação Cultural Palmares (FCP), para emissão do certificado de registro no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos, e depois pelo INCRA, no escopo dos trâmites da titulação territorial; além de assegurar a qualquer particular eventualmente prejudicado a oportunidade de impugnar e defender seus interesses, seja na via administrativa como na judicial.

Importante repercutir os termos do voto proferido pelo ministro Luiz Fux acerca da constitucionalidade da auto-atribuição quilombola. O ministro reconhece que o direito dos quilombolas às terras tradicionais representa “mecanismo de garantia do direito à moradia, à preservação cultural e do modo de vida” das comunidades, além de “interesse público de elevada magnitude, integrante do patrimônio cultural da nação brasileira” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 279). A partir dos vínculos indissociáveis entre territorialidade e identidade, Fux ressalta que a regularização fundiária promovida pelo Decreto 4.887/2003, que regulamenta o artigo 68 do Dispositivo Transitório, visa afirmar a identidade quilombola, reconhecendo a sua cultura, “quebrando os atávicos

estigmas que dificultam a integração da sociedade brasileira, razão pela qual é revestida de patente jusfundamentalidade material”, com “claro interesse social” (Idem).

Assim, ao atrelar os direitos étnicos e territoriais quilombolas ao “regime jurídico reforçado inerente aos direitos fundamentais”, o ministro Fux assevera o dever estatal de garanti-los objetivamente, “sob pena de frustrar-lhes o inerente papel emancipatório nas democracias constitucionais” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 281). O reconhecimento da legitimidade da autoatribuição como critério de determinação da identidade étnico-racial, “representa, em verdade, a tradução jurídico-normativa de conclusões técnico-científicas produzidas no campo da Antropologia”, com amplo “respaldo normativo na ordem jurídica brasileira, tendo sido consagrado na jurisprudência desta Suprema Corte e no plano internacional para fins definição de comunidades tradicionais”, através da incorporação da Convenção 169 da OIT ao ordenamento pátrio pelo Decreto Legislativo 143/2002 e Decreto nº 5.051/2004 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 283).

O caráter jusfundamental dos direitos quilombolas decorre do significado completamente peculiar que a terra possui enquanto elemento de unidade e coesão do grupo, viabilizando sua perpetuidade no tempo, através da ancestralidade que possibilita às sucessivas gerações manterem sua cultura, valores e modos singulares de vida das comunidades étnicas. A garantia do território tradicional consubstancia, além dos direitos sociais elementares como moradia, trabalho, alimentação e lazer, importante direito fundamental de ordem cultural, previstos nos artigos 215 e 216 da Constituição da República. Assim, o artigo 68 do ADCT comporta uma incontestável dimensão transindividual, voltada a conservar as múltiplas identidades étnicas formadoras da sociedade brasileira.

Ademais, a autodeclaração não é o único critério legal para definição das comunidades remanescentes de quilombos como sujeitos de direito. O reconhecimento da identidade étnico-cultural se dá através da combinação da “trajetória histórica própria”, das “relações territoriais específicas”, da “presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”, bem como pelo processo de certificação realizado pela FCP, estabelecidos no Decreto 4.887/2003. São cautelas adotadas pela Administração Pública federal que reforçam a legalidade e a legitimidade do critério da auto-atribuição.

De maneira geral, no julgamento final da ADI 3.239, por um placar de oito votos favoráveis à constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 e três contrários³¹, todos os pontos levantados pelos autores e referendados pelo voto do ministro relator foram vencidos, propugnando resumidamente no acórdão final que: i) o artigo 68 do ADCT é constitucional e expressa objetivamente quem é o titular do direito territorial (remanescentes das comunidades de quilombos), o objeto do direito (terras tradicionalmente ocupadas), o conteúdo normativo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (União), a obrigação específica (emissão do título de propriedade), apto à regulamentação pelo Decreto 4.887/2003; ii) a adoção do critério de autoidentificação, a partir da teoria antropológica, é constitucionalmente adequada para estabelecer os destinatários do direito territorial quilombola, bem como o direito de participação nos procedimentos de titulação dos territórios, uma vez que a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, da qual o país é signatário, reconhecem amplamente essa perspectiva; iii) há um compromisso continental com o reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades negras remanescentes de quilombos, vide o teor das cartas constitucionais dos países latino-americanos e os julgados recentes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a exemplo dos casos de *Moiwana vs Suriname* e *Saramaka vs Suriname* (2005); iv) é necessário que o Estado brasileiro, através da ação coordenada dos seus poderes cumpra a desapropriação e desintrusão das terras quilombolas em posse de terceiros.

O julgamento da ADI nº 3.239 pelo STF, em fevereiro de 2018, quatorze anos depois de instaurada, parece finalmente consolidar os termos de uma complexa construção conceitual do quilombo como categoria constitucional, demonstrando de forma privilegiada como o cruzamento entre os discursos do campo jurídico e o campo das ciências sociais foi um fator relevante para alargar o entendimento sobre o conceito contemporâneo de quilombo, reforçando, assim, os preceitos de reparação, reconhecimento e redistribuição que balizaram a concepção do artigo 68 das Disposições Transitórias.

Os debates travados ao longo do julgamento da ADI 3239 lançam luzes sobre os movimentos de afirmação identitária desenvolvidos por comunidades quilombolas a

³¹ Votaram pela constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 os ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Marco Aurélio, Celso de Melo e Carmen Lúcia. Já os ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes votaram pela procedência parcial da ADI. O voto do ministro relator, Cesar Peluso, foi o único pela total procedência da ação.

partir da apropriação crítica da Convenção 169 da OIT. Além das reivindicações históricas por reconhecimento étnico-racial e redistribuição territorial, as narrativas de autoidentificação têm sido mobilizadas para viabilizar a participação efetiva das comunidades remanescentes nas instâncias decisórias do Estado sobre os temas que possam afetá-las diretamente. Assim, ao afirmarem suas identidades e territorialidades em contextos de resistência aos movimentos expropriatórios perpetrados pelo Estado nacional e por agentes do capital, as comunidades quilombolas rasuram as narrativas oficiais que formam as identidades nacionais.

1.4. QUILOMBOS: TRAJETÓRIAS DE UM SUJEITO CONSTITUCIONAL LADINO POR LIVRE DETERMINAÇÃO

A proteção voltada a grupos étnicos insere a Carta de 1988 no constitucionalismo do século XX em contraposição ao constitucionalismo negativo do século XIX, orientado à proteção das liberdades individuais contra o Estado. As constituições da atualidade, todavia, apontam para a realização de uma justiça constitucional fundamentada no reconhecimento de identidades e sujeitos constitucionais (ROSENFELD, 2003; CARVALHO NETTO, 2004), como forma de promoção de uma maior participação política e democrática na concretização dos objetivos e princípios do Estado constitucional de direitos.

Na experiência brasileira, a superação do projeto assimilacionista na conformação da identidade constitucional nacional (DUARTE; SCOTTI, 2016), historicamente marcada por parâmetros racistas, como o mito da democracia racial no caso das populações negras (MOURA, 1988) e a perspectiva tutelar integracionista no caso dos povos indígenas (SOUZA FILHO, 2009), abriu um campo de possibilidades hermenêuticas para o constitucionalismo brasileiro.

Reivindicando a étnica pluralista como seu fundamento, Michel Rosenfeld (2003) parte do princípio de que a formação da identidade do sujeito constitucional está em permanente reconstrução de modo a legitimar a Constituição com os avanços do constitucionalismo. A própria noção de povo é pensada a partir da sua dinamicidade e mutabilidade. Assim, a teoria constitucional de Rosenfeld permite identificar as contribuições de minorias marginalizadas e majorias oprimidas nos processos constituintes e na atribuição de sentidos sobre a democracia e os direitos fundamentais.

Em seu instrumental analítico, a diferença emerge como categoria estrutural para um constitucionalismo que se pretende permanentemente aberto. Para Scotti (2011, p. 85), “a identidade constitucional, especialmente em contextos pluralistas e multiculturais, se mantém necessariamente como um espaço vazio, um hiato, um não-lugar”. Esse não-lugar como campo de possibilidade constitutiva e existencial marca a trajetória do negro diante da diáspora africana e da escravidão moderna, atravessando a gênese das democracias constitucionais, particularmente na América Latina (GONZALEZ, 2018).

Assim, Rosenfeld (2003, p. 21) “compreende que é inevitável o confronto entre a identidade constitucional e outras identidades relevantes, como a nacional, as étnicas, religiosas ou culturais, devido à tensão entre o pluralismo inerente ao constitucionalismo contemporâneo e a tradição”. Para o constitucionalista, “a identidade constitucional deve permanecer distinta e oposta a outras identidades, mas é forçada a incorporá-las parcialmente para adquirir sentido suficientemente determinado ou determinável” (SILVEIRA, p. 91, 2011).

Rosenfeld estabelece uma analogia entre a formação da identidade do indivíduo e a identidade do sujeito constitucional para desenvolver seus argumentos. A partir da fenomenologia hegeliana, o constitucionalista considera que o reconhecimento é a via de realização da identidade, tendo na linguagem e na cultura seus campos preferenciais de desenvolvimento e afirmação. Contraditoriamente, avança o autor, a assimilação das identidades também conforma um tipo de alienação, na medida em que “o sujeito emerge como a consequência de uma carência e requer a mediação para alcançar a identidade cuja busca prova-se alienante porque resulta de uma inesperada sujeição do eu ao outro” (ROSENFELD, 2003, p. 34). Assim, em seu sistema de pensamento, até mesmo a afirmação da identidade do sujeito constitucional não pode se dar em absoluto, de modo a anular outras expressividades socioculturais e linguísticas na conformação da Constituição e do constitucionalismo.

Através da reapropriação criativa de categorias psicanalíticas lacanianas e freudianas, Rosenfeld (2003) desenvolve as noções de negação, metáfora e metonímia para analisar as tensões entre identidade constitucional, constitucionalismo, democracia e Estado Democrático de Direito. Essas são ferramentas importantes para a reelaboração e realização do discurso constitucional diante das demandas por reconhecimento, redistribuição e representação dos setores historicamente marginalizados e discriminados pelos ordenamentos constitucionais (FRASER, 2009).

Para o autor, a Constituição pressupõe a negação com o “passado coletivo de uma entidade política que saiu de um status pré-constitucional para um status constitucional” (ROSENFELD, 2004, p. 37). A negação não implica em uma ruptura total com o passado, mas determina a habilidade de reconstruir as relações entre a nova ordem e o que passou. “Se olharmos o projeto de uma realização constitucional bem-sucedida, em última análise, seremos capazes de ligar o passado com o futuro e reinterpretar o passado depois de uma negação” (ROSENFELD, p. 41, 2004).

Desde a experiência brasileira e por esta perspectiva, a negação como ferramenta de realização da Constituição nos permite afirmar que a política de reconhecimento dos direitos de propriedade de comunidades negras rurais quilombolas, instituída com a Carta de 1988, não poderia ser a mesma daquela vigente no período da ditadura civil-militar, por exemplo.

A partir da negação das tradições pré-constitucionais problemáticas e da instituição de novos pactos sociais, outras necessidades se impõem como as permanentes redefinições e reajustes sobre esses acordos, visando “harmonizar os novos elementos que surgem das modificações da Constituição com os já existentes ou recombinar todos os elementos envolvidos em um quadro inteligível quando os novos elementos rompem com as relações anteriores” (SILVEIRA, p. 92, 2011). Esse movimento de adequação dinâmica busca constituir uma identidade positiva, recorrendo ao raciocínio metafórico para estabelecer correlações para a produção de novos sentidos e interpretações sobre os direitos constitucionais.

O pensamento metafórico recorre a níveis abrangentes de abstração para identificar características comuns entre as experiências sociais e assim poder relacioná-las por analogia. No sistema rosenfeldiano, a metáfora como instrumento de desdiferenciação e universalização cumpre uma função relevante na concepção dos direitos constitucionais, uma vez que mobiliza elementos mais abrangentes de significação, para além das singularidades da experiência, aproximando-se do conceito de condensação em Freud³² (MOREIRA; PEREIRA, 2017).

³² Moreira e Pereira (2017, p. 30) apresentam que “condensação é [um] conceito usado por S. Freud para compor sua teoria dos sonhos, que aparece sistematizada no livro *Interpretação dos Sonhos*. Estudiosos afirmam que, para Freud, no processo de transformação dos sonhos [ou pensamentos oníricos] em conteúdo onírico ocorreria uma compressão de volume – condensação. Na condensação uma representação única representa, por si só, várias cadeias associativas e traduz-se no sonho pelo fato de o relato manifesto, comparado com o conteúdo latente, ser lacônico: constitui uma tradução resumida.” (LAPLANCHE; PONTALIS, 2010, p. 63). LAPLANCHE, Jean; PONTALIS, Jean-Bertrand. *Vocabulário da Psicanálise*. Tradução: Pedro Tamen. São Paulo: Martins Fontes, 2010 apud MOREIRA, Nelson Camatta; PEREIRA, Caleb Salomão. **Identidade constitucional, história efetual e tensão existencial: escotose e resistênia**

“Tanto os discursos religiosos, quanto os que pugnam pela universalidade abrangente dos direitos humanos se valem de metáforas para destacar aspectos comuns a toda a humanidade – como vida, sofrimento e autonomia” (SCOTT, 2011, p. 86). Todavia, quando tomado por si só, esse processo pode reproduzir invisibilidades e silenciamentos, especialmente quanto às desigualdades, relações de poder e discriminações abafadas por um universalismo abstrato.

Já o pensamento metonímico, ao contrário da descontextualização metafórica, busca promover “relações de contiguidade no interior de um contexto” (SILVEIRA, 2011, p. 95), auxiliando na “implementação dos direitos constitucionais, porque para que todos gozem dos mesmos direitos é preciso que esses sejam adequadamente moldados às diversas necessidades e circunstâncias com que se defrontam os seus beneficiários” (idem).

De um ponto de vista assim geral, a negação especificamente por meio da determinação, do recalçamento ou da repressão e da renúncia, assume o papel principal na tarefa de esculpir a identidade do sujeito constitucional, com a metáfora e a metonímia cumprindo a importante missão de fornecer conteúdo aos respectivos papéis da identidade e da diferença. A negação, é claro, delimita o sujeito constitucional ao fazer a mediação entre identidade e diferença. Mas identidade e diferença só podem adquirir formas determinadas ao se utilizar o trabalho da metáfora e da metonímia. Em outros termos, somente a metáfora e a metonímia revelarão qual identidade – ou mais precisamente, quais identidades - e qual diferença – ou diferenças - devem ser mediatizadas pela negação para a produção de uma reconstrução plausível de um sujeito constitucional adequado. (ROSENFELD, 2003, p. 83).

Quando se fala em direitos fundamentais pautados pela diferença, a tensão entre igualdade e alteridade afirma-se como primordial. “O direito fundamental à igualdade, enquanto direito à diferença – e ao orgulho de pertencimento a uma identidade digna de estima – requer intrinsecamente a articulação dessa tensão entre opostos” (SCOTT, 2011, p. 87). Nessa perspectiva, a luta das comunidades quilombolas pela instituição de direitos fundamentais de ordem étnica e territorial é representativa dessa dinâmica constituinte.

Maria Sueli Rodrigues de Souza (2021, p. 322) bem lembra que se considerarmos constitucionalismo como a “constituição de uma comunidade política de um povo que se autodeclara como tal sobre um determinado território, é impossível negar a existências de constitucionalismo ou de constituições onde há uma comunidade política”. Nesse sentido,

a práxis insurgente das comunidades quilombolas pelo reconhecimento dos seus direitos étnicos e territoriais fundamentais reconfigurou a episteme dominante na teoria constitucional e no constitucionalismo brasileiro.

Lélia Gonzalez (2018, p. 316), ao desenvolver as noções de Améfrica Ladina e Amefricanidade, oferece um instrumental analítico que intersecciona “raça, classe, sexo e poder” para confrontar as narrativas oficiais sobre a formação das sociedades nacionais, ao mesmo tempo em problematiza os projetos de nação e as experiências constitucionais no continente latino-americano.

Partindo da constatação de que “foi dentro da comunidade escravizada que se desenvolveram formas político-culturais de resistência que hoje nos permitem continuar a luta plurissecular de libertação”, Lélia Gonzalez (2018, p. 316) defende que as agências de mulheres negras e homens negros contra o racismo, o colonialismo, o sexismo e o capitalismo, ou seja, contra as estruturas de poder constitutivas da modernidade, reconfiguram os “efeitos do estilhaçamento, de fragmentação da identidade racial” imposta pelo mito da superioridade branca, no interior das sociedades coloniais (GONZALEZ, 2018, p. 326).

No caso brasileiro, avança Gonzalez (2018), a discriminação tridimensional (raça, classe e gênero) aliada ao racismo por denegação (que o faz sem dizer fazê-lo) conforma o mito da democracia racial como identidade nacional dominante, informando as relações pessoais e institucionais no país. É justamente os agenciamentos políticos produzidos pela população negra em diáspora por liberdade e emancipação que apontam para contranarrativas não só sobre a formação da sociedade e do Estado, mas fundamentalmente sobre o que compreendemos por constitucionalismo, constituição e democracia. A categoria político-cultural da Amefricanidade Ladina reposiciona “as formas político-ideológicas de luta e de resistência negra no Novo Mundo” (GONZALEZ, 2018, p. 328), iluminando novos caminhos para se pautar os projetos constitucionais em curso.

Ao propor um instrumental analítico que transcende às limitações demarcadas pelas fronteiras territoriais, linguísticas e ideológicas dos Estados nacionais, a partir da incorporação do processo histórico e das dinâmicas culturais afrocentradas, Lélia Gonzalez (2018) evidencia como as estratégias de adaptação, resistência, reinterpretação e criação de novas formas de existência, organização social e cosmopercepção negras são atribuidoras de sentidos ao que se entende e nomina como constitucionalismo.

Em um sentido metafórico que se aproxima ao proposto por Rosenfeld (2003), “em termos metodológicos, a categoria da amefricanidade permite ainda o resgate de uma unidade específica propiciada pela experiência histórica comum do povo negro em diáspora” (PIRES, 2018, p. 300). A luta das comunidades negras rurais, seja como quilombos, palenques ou marrons, compõe uma agência comum por liberdade e livre determinação, reatribuindo universalidade às “múltiplas formas de ser, estar e bem viver” do negro, desde a colonização até os dias atuais.

A Améfrica Ladina como projeto político-cultural transcende as fronteiras que constituem as diferentes sociedades do continente, reestabelecendo as relações entre centro e a periferia, na medida em que “acessa os diversos rostos e corpos que compõem o mosaico da América Latina e [ajuda] a compor uma noção de direitos humanos que consiga dar conta das múltiplas possibilidades de ser humano e estar na natureza” (PIRES, 2018, p. 297). Lélia Gonzalez assim nos diz:

Ontem como hoje, amefricanos oriundos dos mais diferentes países têm desempenhado um papel crucial na elaboração dessa Amefricanidade que identifica, na Diáspora, uma experiência histórica comum que exige ser devidamente conhecida e cuidadosamente pesquisada. Embora pertençamos a diferentes sociedades do continente, sabemos que o sistema de dominação é o mesmo em todas elas ou seja o racismo, essa é a elaboração fria e extrema do modelo ariano de explicação, cuja presença é uma constante em todos os níveis de pensamento, assim como parte e parcela das mais diferentes instituições dessas sociedades.

A negação ontológica, epistêmica e constitucional imposta historicamente pelos dispositivos de racialidade e estruturas de poder do Estado nacional às pessoas racializadas, especialmente as não-brancas, repercutiu na construção de um self alienado que reduz indivíduos negros e indígenas à condição de não-ser (CARNEIRO, 2005). Por isso que a analogia entre a formação da identidade pessoal com a identidade do sujeito constitucional não pode partir do self do homem branco moderno como tipo ideal ou parâmetro de significação identitária.

A dimensão alienante do self branco como subjetivação dominante no sistema mundo moderno-colonial funda-se pela construção da dessamelhança, concebendo a branquitude como um tipo de identidade dependente, que existe “através da exploração da/o ‘Outra/o’, uma identidade relacional construída por brancos, que define a elas/es mesmas/os como racialmente diferentes das/os Outras/os” (KILOMBA, 2019, p. 38).

Embora de caráter constitucional progressista, a tríade lacaniana negação-metáfora-metonímia reelaborada por Rosenfeld (2004) parece responder somente em

parte as demandas por reconhecimento, redistribuição e representação protagonizadas pelas comunidades negras rurais quilombolas no período pós-constituinte. Isso porque, diante dos conflitos de interesses e das disputas políticas que atravessam as democracias constitucionais contemporâneas, e particularmente o Brasil, negar, correlacionar e contextualizar tem se mostrado insuficiente para realizar a Constituição e os direitos fundamentais de grupos excluídos, como as comunidades quilombolas.

Atravessada pelos efeitos sociais e psíquicos persistentes do racismo, da escravidão moderna e da diáspora africana como elementos traumáticos fundadores das sociedades nacionais, a identidade do sujeito constitucional, em sua dimensão relacional, foi e continua sendo instada – pela ação política dos movimentos negros, feministas e de povos originários – a conceber-se de forma a não reproduzir as desigualdades, fragmentações e alienações típicas das estruturas de dominação/exploração do colonialismo moderno.

O próprio Rosenfeld reconhece que “o constitucionalismo é sempre, em todos os direitos, transmitido como violência, porque, por definição, direito é violência” (ROSENFELD, 2004, p. 32). Nesse sentido, se considerarmos que a formação da identidade do sujeito constitucional se desenvolve de modo similar à formação da identidade pessoal, a superação dos traumas constitucionais (compreendidos como déficit de reconhecimento e participação) pressupõe mais do que um exercício hermenêutico de ponderação ou adequação.

Em um contexto generalizado de descaso e objetificação vivenciado na realidade cotidiana na forma de múltiplos racismos e discriminações, a questão que se impõe é identificar as maneiras pelas quais comunidades negras rurais quilombolas agem como sujeitos constitucionais desde suas realidades locais, territorialidades e modos de vida, e quais sentidos oferecem ao constitucionalismo.

Grada Kilomba (2019), resgatando o pensamento de Paul Mecheril, pontua que a ideia de sujeito, ou pelos menos seu conceito idealizado, articula três níveis distintos de manifestação, quais sejam, o político, o social e o individual, compondo, assim, as esferas da subjetividade. Nesse sentido, no plano ideal, para que uma pessoa alcance o status pleno de sujeito, ela deve se reconhecer e ser reconhecida em seu contexto social, em todos esses três níveis. As noções próprias de sujeito e indivíduo só são possíveis em uma perspectiva relacional, na medida em que ter o status de sujeito significa que indivíduos e grupos sociais:

[...] podem se encontrar e apresentar em esferas diferentes de intersubjetividade e realidades sociais, e por outro lado, podem participar em suas sociedades, isto é, podem determinar os tópicos e anunciar as agendas das sociedades em que vivem. Em outras palavras, elas/eles podem ver seus interesses individuais e coletivos reconhecidos, validados e representados na sociedade – o status absoluto de sujeito (KILOMBA, 2019, p. 75)

Todavia, o racismo, o sexismo e o capitalismo enquanto relações de poder estruturais da modernidade violam cada uma dessas esferas, opondo que pessoas racializadas, principalmente mulheres negras, e em particular mulheres quilombolas, tenham seus interesses políticos, sociais e individuais como parte de uma agenda social comum. Seja em sua dimensão estrutural, institucional ou cotidiana, o racismo precisa de agentes permanentemente mobilizados na construção e reprodução hierárquica da diferença através de processos discriminatórios efetivos.

Em termos psicanalíticos, a gramática do racismo (vocabulários, discursos, imagens, ações, políticas públicas) reproduz o Outro como a personificação dos aspectos reprimidos da sociedade branca. Essa Outridade manifesta-se na contradição de que “só se torna ‘diferente’ porque se ‘difere’ de um grupo que tem o poder de se definir como norma – a norma branca” (KILOMBA, 2019, p. 75). A reprodução ideológica da diferença, associada a padrões hierárquicos e às relações de poder (histórico, político, econômico e social) constituem o racismo como supremacia branca (Idem). O problema central do racismo não é a existência de grupos sociais diferentes, mas a reprodução hierarquizada da diferença, repercutindo nas desigualdades de acesso e partilha quanto aos “recursos valorizados, tais como representação política, ações políticas, mídia, emprego, educação, habitação, saúde, etc.” (KILOMBA, 2019, p. 76).

A busca pelo silenciamento e anulação do diferente impôs a branquitude como referência a partir do qual os demais grupos sociais, considerados como Outro, se diferem. “No racismo, a negação é usada para manter e legitimar estruturas violentas de exclusão racial” (KILOMBA, 2019, p. 34). Muito embora o colonialismo objetivamente atenda aos interesses de reprodução da branquitude como classe social e como indivíduo, nos planos materiais e simbólicos, através da violência e do subjugo, “o sujeito negro torna-se então aquilo a que o sujeito branco não quer ser relacionado” (Idem). Cria-se então o Outro como antagonista permanente do “eu” (self), permitindo que os aspectos positivos em relação a si sejam mantidos intactos, enquanto os negativos são projetados para o exterior, para outrem, preservando o ego através da aparência de que a branquitude é sempre boa e que ruim mesmo são os outros.

A construção do self branco através da projeção, silenciamento e anulação articulam-se à noção freudiana de repressão que significa em sua essência “afastar-se de algo e mantê-lo à distância do consciente” (KILOMBA, 2019, p. 41). Assim, ideias e verdades desagradáveis tornam-se inconscientes na medida em que podem gerar consequências igualmente desagradáveis sobre si ou sobre os privilégios decorrentes dos processos discriminatórios. “A repressão é, nesse sentido, a defesa pelo qual o ego controla e exerce censura em relação ao que é instigado como verdade desagradável” (KILOMBA, 2019, p. 43). A superação dessa cisão que atravessa indivíduos e sociedades só é possível mediante as agências de luta, protesto, negociação e reivindicação protagonizadas pelos sujeitos subalternizados contra os dispositivos de racialidade conformadores do projeto de nação dominante.

Romper o silenciamento e a invisibilidade social pressupõe a real capacidade de ser considerado no discurso público constitucional. Grada Kilomba (2019, p. 43), resgatando as contribuições do historiador Paul Gilroy, destaca cinco mecanismos de defesa do ego mobilizados pelo sujeito branco no processo de consciência acerca das desigualdades raciais e dos privilégios de classe que conformam sua subjetividade e o reproduzem como agente perpetrador do racismo. Acredito que esses cinco mecanismos desenvolvidos pela filósofa portuguesa são igualmente reveladores acerca da dinâmica de construção da identidade do sujeito constitucional ladino e dos movimentos de constitucionalização dos direitos fundamentais quilombolas no Brasil, sendo eles: negação, culpa, vergonha, reconhecimento e reparação.

Cada mecanismo atua de forma impendente e combinada e estabelecem uma escala ascendente de responsabilização. A negação é a recusa em admitir os aspectos mais desagradáveis da realidade externa, a recusa em considerar a situação concreta embora ela seja manifesta. A culpa relaciona-se ao conflito de ter vivido ou feito algo que julga que deveria ou não fazer.

As respostas mais comuns da culpa são a racionalização e a intelectualização, isto é, a tentativa do sujeito branco de construir uma justificativa lógica para o racismo. A vergonha como defesa do ego se dá quando o indivíduo pensa e age a partir do cálculo das consequências públicas do seu ato, preocupando-se como será visto/percebido pelas outras pessoas. Já o reconhecimento, acontece quando o indivíduo compreende o lugar de privilégio que lhe foi reservado pelos processos discriminatórios, passando da fantasia do paraíso racial para a realidade desigual. Por fim, a reparação – que é a negociação do reconhecimento, volta-se à reparação dos danos causados pelo racismo, através da

mudança de estruturas, agendas, espaços, posições, dinâmicas, relações subjetivas, vocabulário, ou seja, através do abandono dos privilégios.

Mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a práxis política intransigente das comunidades negras rurais quilombolas demonstrou que, embora indispensável, não basta o reconhecimento textual e positivo do direito, mas sim, a efetividade das políticas públicas e dos instrumentos de participação democrática, como via de realização dos mandamentos constitucionais. Por isso que o sistema proposto por Rosenfeld (2004), embora útil, parece omitir, ou ao menos relativizar, a dimensão premente da reparação, enquanto negociação do reconhecimento, vistas pelo autor como déficit de desejo.

Nancy Fraser (2009) vai dizer que é a redistribuição dos bens e valores sociais, percebidos como status, ou seja, como condição objetiva e subjetiva de existência, que qualifica as lutas por reconhecimento para além do multiculturalismo, atribuindo-lhe um caráter estrutural. A identidade do sujeito constitucional deve estar aberta a incorporar a dimensão da corresponsabilização e da reparação como instrumentos de reelaboração dos discursos e práticas constitucionais.

Ao aliar as demandas por reconhecimento étnico às demandas por redistribuição fundiária, as comunidades quilombolas tensionam por novas formas de representação política, produzindo novos constitucionalismos, ao exigirem a realização da Constituição através de estratégias ladinas, ora frontais, ora furtivas, reposicionando as lutas por identidade e reconhecimento para além do âmbito cultural, reivindicando o território como unidade constitutiva da sua forma de ser e estar no mundo. Além disso, conforme destacam Kilomba (2019) e Fraser (2009), o que importa em termos práticos, é o usufruto real e cotidiano da condição de sujeito, através do respeito aos seus modos de criar, fazer e viver e da garantia de defesa e promoção equitativa dos seus interesses coletivos nos processos de tomada de decisão em sociedade.

Como pudemos analisar até aqui, o período pós-constituente foi atravessado por processos intensos de mobilização política visando a concretização do disposto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A negociação da reparação tem sido feita por comunidades quilombolas – compreendidas enquanto sujeitos constitucionais ladinos – antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte, ao empreenderem formas criativas de organização geopolítica, de apropriação da Constituição e da legislação internacional para fazer valer seus direitos étnicos e territoriais fundamentais nas instâncias decisórias do Estado nação.

As agências em torno do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado, previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), têm mobilizado as comunidades quilombolas a elaborarem os protocolos autônomos como processos legítimos de organização social da liberdade, performando experiências concretas de livre determinação. Impulsionam um novo giro de ressemantização do conceito constitucional de quilombo centrado nas reivindicações por representação política, tensionando as disputas de poder nas instâncias decisórias do Estado nação.

2. ENTRE REMANESCENTES E TRIBAIS: QUILOMBOS, CONVENÇÃO 169 E O DIREITO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO

Nas décadas que sucederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, comunidades negras rurais quilombolas desenvolveram um amplo repertório de lutas visando a concretização dos mandamentos constitucionais, abrangendo estratégias de resistência territorial; de incidência política nos poderes de Estado (executivo, legislativo e judiciário) e organismos internacionais de direitos humanos (ONU, OEA, OIT); de articulação geopolítica (em movimentos, redes, fóruns, seminários, encontros e coletivos); de formulação epistêmica (valorizando os saberes e fazeres, desde as vivências) e de organização legítima da liberdade (desde as territorialidades e etnicidades que as constituem), voltadas à livre determinação dos seus modos de vida diante das fronteiras expropriatórias da nação.

O contexto sistemático de violações aos direitos de personalidade e de propriedade quilombola consagrados na Carta de 1988 e a efetividade dos dispositivos de expropriação racial, cultural e territorial a serviço do Estado e das elites internas e estrangeiras, determinaram os níveis de complexidade e imbricamento com que essas agendas se desenvolveram no país. A partir da ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pelas diversas nações latino-americanas, a luta em torno da garantia do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado (DCCPLI) adquiriu especial relevância nas mobilizações políticas de povos originárias e comunidades afrodiáspóricas em todo o continente, e no Brasil não foi diferente.

Em consonância com a ressemantização dos sujeitos e identidades constitucionais promovida pelo constitucionalismo social latino-americano a partir do final da década de 1980, após um longo ciclo de governos autoritários no continente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em resposta às reivindicações comunitárias, impulsionou um processo de transformação institucional e normativa no tratamento das demandas por direitos de povos originários, comunidades étnicas e tribais, culminando na edição da Convenção 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais.

Dito isto, com o presente capítulo pretendemos então refletir sobre os contextos, sujeitos, interesses, estratégias e discursos confrontados na dinâmica de regulamentação e operacionalização da Convenção 169 da OIT, destacando aproximações e

distanciamentos normativos em relação aos demais países latino-americanos, especialmente quanto à implementação do direito fundamental de consulta e consentimento prévio, livre e informado (DCCPLI) para as comunidades quilombolas no Brasil.

A construção dessa genealogia convencional deu-se de modo a evidenciar o conteúdo, o alcance, a posição hierárquica e as estratégias de regulamentação do direito de consulta prévia em países como Bolívia, Equador, Colômbia, Peru, Chile, México, Guatemala e Brasil; além de destacar a evolução do arcabouço jurisprudencial sobre o tema junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Por fim, demos destaque às agências protagonizadas pelas comunidades quilombolas, voltadas à garantia do direito de consulta e consentimento prévio no Brasil, analisando os limites e possibilidades da aplicação da Convenção 169 no cenário político e institucional brasileiro.

A análise foi desenvolvida a partir da seleção de textos de lei, propostas legislativas e suas exposições de motivos, documentos oficiais, atas de reuniões interministeriais, de audiências públicas e de conselhos de direitos humanos internos e internacionais, bem como da jurisprudência consolidada pelos tribunais brasileiros e latino-americanos sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT (C169) nos conflitos envolvendo os direitos fundamentais de livre determinação étnica e territorial de comunidades remanescentes de quilombos.

Ao descortinar os discursos oficiais, contra-oficiais e as estratégias de incidência política dos agentes interessados na regulamentação do tratado, especialmente as comunidades quilombolas e sua rede intercultural de apoio, a pesquisa buscou evidenciar as fronteiras que sobrepõem, atravessam e segregam os quilombos nas narrativas constitucionais, seja enquanto povo, com a imposição de uma identidade nacional artificial, escorada no mito da democracia racial, seja enquanto território, na medida em que estabelecem uma oposição entre terras tradicionalmente ocupadas e o espaço soberano do Estado nação.

Além disso, os agenciamentos em torno do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado permitem identificar como a práxis social quilombola por livre determinação tem fomentado um novo giro de ressemantização do quilombo como categoria constitucional, através da articulação das demandas por representação política às reivindicações históricas por reconhecimento étnico e redistribuição fundiária.

2.1. DA CONVENÇÃO 107 À CONVENÇÃO 169: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) EM GIRO DECOLONIAL

Como pudemos demonstrar no primeiro capítulo da pesquisa, o direito internacional derivado do sistema westafaliano europeu exerceu papel significativo na história dramática de conquista, usurpação de soberania de povos originários, além da expropriação sistemática de suas terras, territórios e bens naturais da vida, particularmente nos continentes africano e latino-americano. O sistema jurídico a serviço dos conquistadores coloniais converteu-se em poderoso instrumento de subjugo e dominação de populações originárias e afrodiáspóricas no interior dos Estados constitucionais nascentes, pautando o ritmo e a dimensão do seu desenvolvimento.

O artigo 22 da Convenção das Ligas das Nações³³, instituída em 1919 pelo Tratado de Versalhes, como resultado da acomodação transitória dos interesses colonialistas com o fim da Primeira Guerra Mundial, estabeleceu explicitamente uma doutrina da tutela no plano internacional, legitimando a integração de populações nativas dos países colonizados ao modo de vida europeu ocidental, uma vez que eram tidas como “incapazes de se dirigirem por si próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno”.

O melhor método de realizar praticamente esse princípio é **confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas que, em razão de seus recursos, de sua experiência ou de sua posição geográfica, estão em situação de bem assumir essa responsabilidade** e que consistam em aceitá-la: elas exerceriam a tutela na qualidade de mandatários e em nome da Sociedade (grifos nossos) (LIGA DAS NAÇÕES, 1919).

Criada pelo mesmo Tratado de Versalhes, em 1919, e vinculada originariamente à Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho (OIT). é o mais antigo dos organismos especializados do Sistema das Nações Unidas, sendo pioneira no processo histórico de internacionalização e universalização dos direitos humanos. Em sua Constituição³⁴, a OIT expõe o compromisso com a justiça social como caminho seguro

³³ Art.22. Os princípios seguintes aplicam-se às colônias e territórios que, em consequência da guerra, cessaram de estar sob a soberania dos Estados que precedentemente os governavam e são habitados por povos ainda incapazes de se dirigirem por si próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno. O bem-estar e o desenvolvimento desses povos formam uma missão sagrada de civilização, e convém incorporar no presente Pacto garantias para o cumprimento dessa missão (LIGA DAS NAÇÕES, 1919).

³⁴ OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 107. 1957. Constituição da Organização Internacional do Trabalho.** 29ª Conferência Internacional do Trabalho, Montreal, 1946. Disponível em:

para paz duradoura, reforçando os vínculos entre a valorização do trabalho e a harmonia social.

Expressão direta dos esforços para recuperação dos países ocidentais e recomposição da economia global no pós-guerra, em 10 de maio de 1944, a OIT proclama a Declaração de Filadélfia³⁵, logo após a assinatura dos acordos de Bretton Woods, oito meses antes da Conferência de Ialta, realizada em janeiro de 1945, momento que marca a criação das Nações Unidas. A Declaração, incorporada à Constituição por Instrumento de Emenda em 1946, reafirma o entendimento amplo que a dimensão social do trabalho e a valorização dos trabalhadores são mecanismos de redistribuição de renda e promoção da dignidade.

A Conferência [Internacional do Trabalho], convencida de ter a experiência plenamente demonstrado a verdade da declaração contida na Constituição da Organização Internacional do Trabalho, que a paz, para ser duradoura, deve assentar sobre a justiça social, afirma que: a) todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades; b) a realização de condições que permitam o exercício de tal direito deve constituir o principal objetivo de qualquer política nacional ou internacional; c) quaisquer planos ou medidas, no terreno nacional ou internacional, máxime os de caráter econômico e financeiro, devem ser considerados sob esse ponto de vista e somente aceitos, quando favorecerem, e não entravarem, a realização desse objetivo principal; d) compete à Organização Internacional do Trabalho apreciar, no domínio internacional, tendo em vista tal objetivo, todos os programas de ação e medidas de caráter econômico e financeiro; e) no desempenho das funções que lhe são confiadas, a Organização Internacional do Trabalho tem capacidade para incluir em suas decisões e recomendações quaisquer disposições que julgar convenientes, após levar em conta todos os fatores econômicos e financeiros de interesse (OIT, 1944).

A partir desse reconhecimento, a Declaração eleva a justiça social como categoria jurídica de direito internacional, não apenas como um dever moral consensuado entre as nações, mas, fundamentalmente, como resultado do realismo político e da experiência histórica. O século XX mostrou como as desigualdades sociais e a miséria generalizada são produtoras de violências e instabilidades sociais, impondo o compromisso dos

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---brasilica/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

³⁵ OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 107. Declaração de Filadélfia. Declaração relativa aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho.** 26ª sessão. Filadélfia, 10 mai. 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/publbrasilica/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em 06 de dez. 2022.

Estados nacionais com a promoção de medidas efetivas de atendimento às necessidades materiais dos seus (considerados) cidadãos.

De representação tripartite (organizações de trabalhadores, de empregadores e Estados-membros), a OIT estrutura-se a partir de três órgãos fundamentais, sendo eles: 1) a Conferência Internacional do Trabalho (CIT), da qual participam a representação dos Estados membros, compostas por 4 delegados, 2 representantes do governo do país, 1 representante dos empregados e 1 representante dos empregadores, com a função primordial de elaborar e estabelecer normas internacionais, a fim de melhorar as condições de vida e trabalho em todo o mundo; 2) o Conselho de Administração, órgão executivo integrado por 56 membros, sendo 28 representantes dos governos nacionais, 14 representantes dos empregadores e outros 14 representantes dos empregados; e 3) a Repartição (Bureau) Internacional do Trabalho (RIT ou BIT), sob a coordenação de um Diretor-geral designado pelo Conselho de Administração, responsável por encaminhar os expedientes de trabalho, como elaboração de informes, estudos e inquéritos.

Conforme dispõe o artigo 16 da Constituição da OIT, são dois os tipos de atos normativos que podem ser editados pela Conferência Internacional do Trabalho (CIT), celebrada anualmente no mês de junho, na cidade de Genebra, marco mundial para deliberação acerca das questões sociais e laborais. As Convenções³⁶ são normas que precisam ser internalizadas pelos ordenamentos nacionais através do processo legislativo de ratificação definido pelas leis de cada país. A ratificação das Convenções obriga os Estados signatários quanto ao cumprimento das disposições pactuadas. Já as Recomendações não possuem natureza vinculante, cabendo aos Estados membros adotarem as medidas adequadas para o cumprimento voluntário do seu teor.

Através das convenções e recomendações, a Organização estabelece padrões normativos mínimos em matéria de direitos humanos com aplicabilidade nos ordenamentos internos dos Estados nacionais aderentes, a exemplo dos direitos de não

³⁶ Sobre a natureza jurídica e o regramento relativo às Convenções no direito internacional, Arnaldo Süssekind (1994, p. 39-40,) apresenta as seguintes considerações: “a) a convenção entrará em vigor, em relação a cada Estado-membro, doze meses após a data em que houver sido registrada sua ratificação, desde que já vigore no âmbito internacional; b) o prazo de validade de cada ratificação é de dez anos; c) após a fluência dos dez anos, o Estado-membro poderá denunciar a ratificação, mediante comunicação oficial dirigida ao Diretor Geral da RIT, para o devido registro. Todavia, a denúncia surtirá efeito somente doze meses após o referido registro. d) decorrido o prazo de doze meses após o período de validade da ratificação, sem que o respectivo Estado use da faculdade de oferecer denúncia, verificar-se-á a renovação tácita da ratificação, por mais dez anos. Nesta hipótese, a faculdade de denúncia renascerá após o decurso de segundo decênio de vigência da ratificação, aplicando-se a mesma regra aos decênios que se sucederem. Além da denúncia voluntária ou expressa, pode ocorrer a denúncia tácita, resultante da ratificação da convenção revisora da anteriormente ratificada pelo mesmo país”..

ser objeto de discriminação, de perceber uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, à erradicação do trabalho forçado, do trabalho infantil, além da liberdade de associação e de negociação coletiva.

Ressalta-se que os organismos da OIT colaboram com outros sistemas de proteção de direitos humanos vinculados às Nações Unidas, a exemplo do Comitê para Eliminação da Discriminação Racial, do Comitê para Eliminação da Discriminação da Mulher, do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, da Comissão de Direitos Humanos e da Subcomissão de Promoção e Proteção de Direitos Humanos.

Além do estabelecimento de normas internacionais, a OIT supervisiona a aplicação das convenções ratificadas pelos países em seus ordenamentos internos. De acordo com o artigo 22 da sua Constituição, cabe ao Conselho de Administração exercer o controle e a fiscalização quanto ao cumprimento das Convenções pactuadas, seja através dos relatórios periódicos apresentados pelos Estados membros (anualmente para as Convenções Fundamentais e a cada cinco anos para as demais); seja através da instrução das Reclamações apresentadas por organizações de trabalhadores e empregadores ou das Queixas interpostas pelos Estados membros quando do não cumprimento das disposições convencionais por outro Estado signatário.

O direito de petição é acompanhado pelo Conselho de Administração e seus órgãos de apoio, através dos “Formulários de Memória” previstos em cada instrumento internacional (FRIEDRICH; LEITE, p. 11, 2013). Cabe a Comissão de Expertos, fórum composto por vinte juristas independentes, apreciar as reclamações e queixas apresentadas, verificando o juízo de admissibilidade dos casos. Os resultados são publicizados na forma de Relatórios, publicados em informes específicos, competindo ainda ao Comitê pericial a elaboração de pareceres, considerações, recomendações, propor medidas de ajustamento às situações identificadas, que precisam ser aprovadas pelo Conselho de Administração. A partir das conclusões chanceladas pelo Conselho, a Comissão de Expertos prossegue com as tratativas com os membros peticionários para o adimplemento das obrigações.

Antes mesmo das Nações Unidas, a OIT foi o primeiro organismo de direito internacional a desempenhar papel relevante na proteção sistemática dos direitos humanos de povos originários, grupos étnicos e comunidades tribais em todo o mundo. O órgão começa a se preocupar com as questões indígenas e de populações tradicionais principalmente pela condição secular de exploração laboral a que estavam submetidos esses povos no interior dos países em que habitavam. Em 1926, a Organização institui

uma Comissão de Peritos em Trabalho Indígena para avaliar a situação degradante e propor soluções acerca da matéria. Como resultado dos trabalhos da Comissão, a Convenção nº 29 sobre Trabalho Forçado e Obrigatório foi aprovada em 1930, passando a prever a obrigação dos Estados signatários de extinguir o emprego de trabalho forçado em todas as suas formas, especialmente o trabalho escravo indígena.

Historicamente, a OIT adotou o termo “indígenas” para indicar as populações nativas dos países coloniais, ou seja, o conjunto de indivíduos cuja gênese e nascimento remetem ao local ou território colonizado, particularmente nos continentes africano, asiático e americano. Assim, a Organização passa a designar genericamente como “trabalhadores indígenas” não só as pessoas originárias dessas regiões, mas também aquelas trazidas compulsoriamente ou mediante recrutamento ardil para trabalhos forçados e degradantes.

Conforme aponta Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2018, p. 158), os povos originários e aqueles não integrados diretamente ao sistema econômico de mercado na condição de empregados assalariados tornam-se preocupação da OIT que passa a estruturar medidas de pleno emprego para esses grupos, já no início do século XX. Ao incorporar o indígena como força de trabalho disponível para os projetos nacionais de desenvolvimento, seus territórios, até então situados fora do mercado, também seriam integrados às relações globais de produção de bens e capitais, representando uma dupla vantagem aos intentos desenvolvimentistas.

A espoliação do trabalho indígena no esteio das relações modernas de assalariamento seria o caminho para a expropriação também dos seus territórios tradicionais. Para Souza Filho (2018, p. 159), a inclusão destas comunidades e povos no mercado de trabalho, transformados em indivíduos não-proprietários, “geraria a desconstituição da comunidade e, em consequência, a perda da área que ocupavam e o aumento de terras disponíveis”.

Entre as décadas de 1920 e 1960, a Comissão de Peritos em Trabalho Indígena analisou a aplicação da doutrina da tutela em diversos países, concluindo que “as políticas nacionais orientadas a assimilar os povos indígenas não havia sido eficaz em melhorar as condições sociais destes povos” (FIGUEROA, 2009, p. 16). Passando então a recomendar o desenvolvimento de políticas integracionistas graduais e reguladas para proteger os grupamentos indígenas contra a exploração trabalhista e demais formas de opressão.

A partir desse entendimento, diversas convenções foram adotadas, ampliando o rol de instrumentos voltados à regulação dos direitos de povos indígenas e tribais,

podendo-se citar a Convenção 50 sobre Recrutamento de Trabalhadores Indígenas, de 1936, definindo como “trabalhadores indígenas”:

Aqueles que pertencem ou estão assimilados às populações indígenas de territórios dependentes dos Membros da Organização, assim como os trabalhadores que pertencem ou estão assimilados às populações indígenas dependentes dos territórios metropolitanos dos Membros da Organização (art. 2, b).

A mesma definição serviu de base para a elaboração de outras duas Convenções, 64 – sobre os Contratos de Trabalho e 65 - sobre as Sanções Penais, ambas adotadas na mesma sessão, em de 27 de junho de 1939, na 25ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho. A primeira regulamenta os contratos individuais de trabalho em que os trabalhadores indígenas figurem como parte, desresponsabilizando os Estados membros quanto às obrigações convencionais nos casos de servidão indígena por arrendamento ou moradia nas terras pertencentes ao seu empregador (art. 2-4). A segunda abolia a aplicação de sanções penais aos trabalhadores indígenas no contexto de execução dos seus contratos de trabalho.

Além disso, destacam-se a Convenção 86 sobre os Contratos de Trabalho, de 1947, definindo uma duração máxima para os contratos individuais de trabalho indígena; a Convenção 105 sobre Abolição do Trabalho Forçado, de 1957; e a Convenção 111 relativa à Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, de 1958. Segundo Liana Silva (p. 118, 2017) e Carlos Marés (p. 157, 2018), o elemento comum entre as normas internacionais elencadas é justamente a consideração dos direitos indígenas a partir do ponto de vista do sujeito individualizado, sem abranger suas demandas coletivas enquanto povo.

Esse corpo normativo pavimentou o caminho para a elaboração do primeiro tratado internacional que abordou de forma abrangente a situação de povos indígenas em escala global. O trabalho da Comissão de Peritos instrumentalizou as discussões para aprovação da Convenção 107 concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes (C107), na 40ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 26 de junho de 1957. Foi o primeiro instrumento internacional de grande alcance a instituir direitos para pessoas indígenas e obrigações para os Estados signatários.

Concebida sem a garantia de participação dos povos interessados, a Convenção 107 da OIT foi marcada por um enfoque racista, baseado na assimilação tutelar e integracionista desses grupos à civilização moderna ocidental dominante.

Considerando que há nos diversos países independentes **populações indígenas e outras populações tribais e semitribais que não se acham ainda integradas na comunidade nacional** e que sua situação social, econômica e cultural **lhes impede de se beneficiar plenamente dos direitos e vantagens de que gozam os outros elementos da população** (grifos nossos) (OIT, 1957).

As demandas por direitos dos grupos étnicos são retratadas como um tipo de “problema indígena” a ser resolvido mediante adoção de políticas para assimilar os povos originários à vida nacional. A C107 tentou alcançar um duplo objetivo, ao definir como responsabilidade dos estados nacionais signatários, os deveres de proteção e integração das populações indígenas sob suas jurisdições.

Considerando que a aprovação de normas internacionais de caráter geral sobre o assunto será de molde a facilitar as providências indispensáveis para assegurar a proteção das populações em jogo, sua **integração progressiva nas respectivas comunidades nacionais** e a melhoria de suas condições de vida ou de trabalho (grifos nossos) (OIT, 1957).

Em um tom marcadamente etnocêntrico, em várias passagens do tratado está implícita a ideia de que as culturas indígenas e tribais seriam “menos evoluídas” ou “menos desenvolvidas” do que o restante da comunidade nacional. Tal enfoque normativo partiu da suposição de que, através das políticas de integração, as populações indígenas perderiam progressivamente sua cultura tribal, tida por “primitiva”, à medida que fossem ampliadas as possibilidades de contato com a sociedade moderna.

Considerando que, é conveniente, tanto do ponto de vista humano como no interesse dos países interessados, procurar a melhoria das condições de vida e trabalho dessas populações mediante uma ação simultânea sobre **o conjunto de fatores que as mantiveram até aqui à margem do progresso da comunidade nacional de que fazem parte** (grifos nossos) (OIT, 1957).

Em última instância, acreditava-se que a partir da aplicação das disposições do tratado, o destino das populações indígenas e tribais seria pura e simplesmente o desaparecimento, por meio da sua homogeneização na comunidade nacional dominante. De forma contraditória, a despeito do seu viés integracionista, a C107 estabeleceu também um conjunto de medidas de responsabilidades dos Estados-membros, voltadas à

proteção das instituições, das pessoas, dos bens e do trabalho, além da propriedade individual e coletiva sobre as terras tradicionais, da proibição do trabalho compulsório e da discriminação racial, das indenizações em caso de violações trabalhistas, da proteção em relação ao recrutamento e formas de contratação. Tais medidas com vistas à melhoria das condições de vida, fomentando a igualdade de oportunidades, a formação profissional, a seguridade social, a saúde, o emprego, a educação, o acesso à justiça e aos meios de comunicação indispensáveis ao seu livre desenvolvimento (OIT, 1957).

Para além dos avanços textuais, em grande parte dos seus dispositivos, a C107 se refere de forma genérica à forma como esse desenvolvimento afetaria culturalmente os povos indígenas e tribais. O conjunto de medidas previsto na C107 não implicou em mudanças significativas no espectro colonial do direito internacional, no qual, os Estados nacionais independentes continuaram a manter políticas de colonização contra os povos originários, comunidades decorrentes da exploração escravista e de outros segmentos que se reproduzem em terras juridicamente fora do mercado.

Artigo 1º: 1. A presente Convenção se aplica: a) aos **membros das populações tribais ou semitribais em países independentes**, cujas condições sociais e econômicas correspondem a um **estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional** e que sejam regidas, total ou parcialmente, por costumes e tradições que lhes sejam peculiares por uma legislação especial (grifos nossos) (OIT, 1957).

No Brasil, sob o infausto da ditadura militar instaurada em 1964, o Congresso Nacional aprovou a Convenção 107 através do Decreto-Legislativo nº 20/1965, sendo promulgada pelo Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966, publicado no Diário Oficial da União de 20 de julho daquele ano; portanto, com plena vigência no ordenamento nacional ao longo dos anos, obrigando-o interna e internacionalmente. Mesmo na condição de país signatário, o que se viu nas décadas seguintes foi a execução de um modelo desenvolvimentista predatório, marcadamente etnocida que somente seria relativizado a partir do processo de reabertura democrática, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

De maneira geral, ainda no final do século XX, no âmbito das Nações Unidas (ONU), foi se consolidando o entendimento de que os sistemas verticais de desenvolvimento devem dar lugar a outros modelos de maior participação, viabilizando que setores historicamente marginalizados possam decidir sobre a solução dos problemas que os afetem diretamente. Destacam-se os programas e princípios da UNESCO no plano

do etnodesenvolvimento, que acompanham o crescimento da percepção pelos grupos étnicos, nas diversas partes do mundo, de suas próprias identidades, pleiteando a proteção de sua integridade cultural, na medida em que elevam os mecanismos de participação popular como via privilegiada de afirmação.

Tanto a Convenção 141 sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais, de 1975, como as discussões travadas na Conferência Mundial da FAO sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural de 1979, lançaram as diretrizes para compreensão de que todas as pessoas diretamente afetadas pelas políticas desenvolvimentistas têm o direito de participar e influenciar nas decisões estatais, através da valorização de organizações civis fortes e independentes, capazes de proteger e defender os interesses de seus membros. Embora haja diferenças significativas entre as situações e necessidades de povos indígenas e tribais em relação aos demais trabalhadores rurais, sem dúvida, a importância que a Convenção 141 deu à participação popular foi crucial para revisão da C107 e sua perspectiva tutelar etnocêntrica.

Ao estabelecer que as organizações de trabalhadores rurais devem ser de atuação voluntária, independentes, livres de ingerências, coerções e repressão, sendo papel dos Estados signatários promovê-las, com intuito de melhorar as condições gerais de trabalho e de vida, a Convenção 141 serviu de fonte formal e material para a revisão de uma série

de dispositivos integracionistas, a exemplo dos artigos 2^{o37}, 3^{o38}, 4^{o39}, 6^{o40}, 7^{o41}, 8^{o42}, 10⁴³, 17⁴⁴, 22⁴⁵, 24⁴⁶ e 27⁴⁷ da Convenção 107.

Em termos conjunturais, no período imediatamente após a adoção da C107, o continente africano foi atravessado por guerras anticoloniais de libertação, tornando independente quase todos os países da África, no final da década de 1970. Agora na condição de nações livres, teoricamente a C107 já não tinha aplicação nos territórios recém-libertados, uma vez que as populações indígenas, por meios revolucionários, haviam assumido e constituído novos Estados nacionais independentes.

³⁷ Artigo 2º: 1. Competirá principalmente aos governos pôr em prática programas coordenados e sistemáticos com vistas à proteção das populações interessadas e sua integração progressiva na vida dos respectivos países. 2. Tais programas compreenderão medidas para: a) permitir que as referidas populações se beneficiem, em condições de igualdade, dos direitos e possibilidades que a legislação nacional assegura aos demais elementos da população; b) promover o desenvolvimento social, econômico e cultural das referidas populações, assim como a melhoria de seu padrão de vida; c) criar possibilidades de integração nacional, com exclusão de toda medida destinada à assimilação artificial dessas populações (OIT, 1957).

³⁸ Artigo 3º: 1. Deverão ser tomadas medidas especiais para proteger as instituições, as pessoas, os bens e o trabalho das populações interessadas durante o tempo em que sua situação social, econômica e cultural as impeça de gozar dos benefícios da legislação social do país a que pertencem. 2. Serão tomadas providências para assegurar que tais medidas especiais de proteção: a) não sirvam para criar ou prolongar um estado de segregação; b) não permaneçam em vigor além do tempo que perdurar a necessidade de proteção especial e na medida em que for necessária tal proteção. 3. Essas medidas especiais de proteção não deverão importar em qualquer prejuízo para o gozo, sem discriminação da generalidade dos direitos inerentes à qualidade de cidadão (OIT, 1957).

³⁹ Artigo 4º: Na aplicação das disposições da presente convenção relativas à integração das populações interessadas, será preciso: a) tomar devidamente em consideração os valores culturais e religiosos e os métodos de controle social peculiares a tais populações, assim como a natureza dos problemas que se lhes deparam, tanto do ponto de vista coletivo como individual, ao serem expostas as modificações de ordem social e econômica (OIT, 1957)

⁴⁰ Artigo 6º: A melhoria das condições de vida e trabalho das populações interessadas e de seu padrão educacional terá alta prioridade nos programas gerais de desenvolvimento econômico das regiões por elas habitadas. Os projetos específicos de desenvolvimento econômico de tais regiões deverão ser igualmente elaborados de maneira a favorecer esta melhoria.

⁴¹ Artigo 7º: 2. Tais populações poderão conservar seus costumes e instituições que sejam incompatíveis com o sistema jurídico nacional ou com os objetivos dos programas de integração (OIT, 1957).

⁴² Artigo 8º: Na medida em que for compatível com os interesses da comunidade nacional e com o sistema jurídico nacional: a) os métodos de controle social peculiares às populações interessadas deverão ser utilizados, tanto quanto possível, para reprimir os delitos cometidos pelos componentes de tais populações (OIT, 1957).

⁴³ Artigo 10: 2. Na aplicação a membros das populações interessadas de sanções penais previstas pela legislação geral, deverá levar-se em conta o grau de desenvolvimento cultural dessas populações (OIT, 1957).

⁴⁴ Artigo 17: 1. Quando os programas de formação profissional de aplicação geral não atenderem às necessidades peculiares das pessoas pertencentes às populações interessadas, os governos deverão criar meios especiais de formação destinados a tais pessoas (OIT, 1957).

⁴⁵ Artigo 22: 1. Os programas de educação destinados às populações interessadas serão adaptados, no que respeita aos métodos e às técnicas, ao grau de integração social, econômica ou cultural dessas populações na comunidade nacional (OIT, 1957).

⁴⁶ Artigo 24: O ensino primário deverá ter órgão objetivo dar às crianças pertencentes às populações interessadas conhecimento gerais e aptidões que as auxiliem e se integrem na comunidade nacional (OIT, 1957).

⁴⁷ Artigo 27: 1. A autoridade governamental responsável pelas questões que são objeto da presente Convenção deverá criar ou desenvolver instituições encarregadas de administrar os programas em apreço (OIT, 1957).

Diante da constatação de que o texto da C107 já não era mais aceitável no plano internacional, por questões principiológicas e geopolíticas, a OIT inicia um processo de revisão parcial do tratado a partir dos anos 1980, com o objetivo de eliminar as disposições anacrônicas da norma, mantendo, na medida do possível, os avanços de sua estrutura protetiva. Desde então, a Reunião de Peritos da OIT tem se debruçado a examinar a redação desses dispositivos orientadores de uma política etnocida através dos conceitos de integração à sociedade nacional e de superação do suposto primitivismo indígena por formas mais “avançadas” de organização social.

O processo de revisão parcial da C107 começou em setembro de 1986, por meio da convocação de uma Reunião de Peritos pelo Conselho de Administração da OIT, em que participaram os representantes de organizações patronais, de trabalhadores, bem como os membros dos governos nacionais. Além disso, fugindo dos trâmites formais, o Conselho de Administração optou por convidar dois representantes de organizações não governamentais, cujo resultado foi a participação direta de representantes da Survival Internacional e do Conselho Mundial de Povos Indígenas (WCIP) (OIT, 1986). Apesar de representar uma iniciativa importante, Dorrough (p. 309, 2015) destaca que ao longo de todo o processo de revisão parcial, tornou-se explícito que tal movimentação cumpriu mais um papel de construção de hegemonia nas negociações revisionais do que de fato um desejo genuíno de obter a participação indígena qualificada e direta.

A autora assevera que, à época, a WCIP era uma organização fracionada e relativamente não representativa, com diversas disputas políticas internas, cujos líderes haviam sido criticados por aceitar fundos de governos opressores e estarem desvinculados das comunidades indígenas, questionando a legitimidade da sua participação.

O item 10 do Informe da Reunião de Peritos aponta como orientação básica, a necessidade de superar o integracionismo da C107, através do reconhecimento dos direitos de povos indígenas e tribais à livre determinação quanto à extensão e formas de seu desenvolvimento próprio, de acordo com suas vontades e consciências, assegurando mecanismos institucionais adequados de participação para tomada decisão sobre as ações que possam afetá-los diretamente, preservando suas instituições, valores, línguas e culturas, de forma independente dos grupos sociais dominantes (OIT, 1986).

Como resultado da Reunião de Peritos realizada em 1986, uma série de recomendações foram feitas ao Conselho Administrativo da OIT, na forma de um relatório base, incluindo a decisão de revisar parcialmente a C107. O tema foi inserido na pauta da 75ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra,

no ano de 1988, e encaminhado à Comissão de Revisão da Convenção 107, composta por 41 membros dos governos nacionais, 10 membros empregadores, 23 membros trabalhadores, totalizando 74 representações, com destaque para a ampla representação dos estados americanos, do Norte, Centro e América do Sul.

O Informe reforçou a necessidade de revisão da Convenção 107, considerada de linguagem integracionista, antiquada e destrutiva, em desconformidade com os princípios do direito internacional contemporâneo (OIT, 1989d). Coube à relatoria da Reunião de Peritos estabelecer os objetivos e a estrutura geral do processo de revisão convencional, instrumentalizando a elaboração de um projeto de texto para a nova Convenção a ser apreciado pelos signatários.

Na oportunidade, os governos foram convidados a enviar emendas e observações sobre o projeto, porém, sob a orientação de submeter suas respostas à consulta das organizações de trabalhadores e empregadores mais representativas em seus países. Dos 60 (sessenta) Estados membros respondentes, 26 (Austrália, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Egito, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos, Finlândia, Gabão, Índia, Irlanda, Japão, Quênia, Malta, México, Noruega, Holanda, Perú, Romênia, Ruanda, Somália, Suécia, Suíça, Trindade e Tabago e Zâmbia) declaram que as manifestações foram elaboradas com base na consulta a essas organizações (OIT, 1989a).

Por exemplo, nos Estados Unidos, o Departamento do Trabalho, o Departamento do Interior (responsável pelos assuntos indígenas), as entidades patronais e de trabalhadores foram amplamente envolvidas no processo interno de revisão da C107. Entretanto, nenhum deles instituiu qualquer mecanismo formal de consulta e participação de povos indígenas ou de suas organizações representativas, apesar destes serem os sujeitos e os supostos beneficiários do instrumento normativo nascente (DOROUGH, p. 310, 2015). O mesmo pode-se falar do Brasil, país até então sob o julgo de governos autoritários militares, cuja representação dos interesses indígenas coube à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG).

A 75ª Conferência reforçou a posição de que, muito embora nos anos de 1956 e 1957, o projeto da C107 comungasse do entendimento de que a integração à sociedade nacional dominante representava a melhor oportunidade de desenvolvimento para os grupos indígenas, o que se verificou na prática foi a execução de políticas etnocêntricas contra esses povos, importando na extinção das formas de vida distintas da comunidade nacional.

De caráter ambíguo, a C107 ao mesmo tempo em que adotou uma perspectiva benevolente em relação às minorias/maiorias oprimidas, reforçou um viés paternalista, quando define que compete aos governos nacionais o dever de formular medidas e gerir o desenvolvimento de grupos indígenas e tribais, independentemente da participação desses sujeitos. A maioria dos países signatários e dos organismos do Sistema das Nações Unidas que participaram da redação da C107 apoiou a iniciativa da OIT, através da sua Comissão de Peritos, em reexaminar o referido tratado, com base em dois princípios básicos do direito internacional contemporâneo: o respeito às culturas, formas de vida e instituições tradicionais de todos os povos; e a participação efetiva desses povos nas decisões que os afetem (OIT, 1989a).

Embora seja prática costumeira da OIT elaborar uma proposta para o ponto de partida dos processos bienais de revisão convencional, destaca-se que a elaboração de um projeto de texto sem a garantia de consulta ampla e efetiva das populações indígenas interessadas representou limites à participação qualificada, à negociação paritária e na capacidade desses grupos incidirem no resultado final da nova Convenção.

Ainda que de modo não plenamente satisfatório, em 07 de junho de 1989, já na 76ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, o Conselho de Administração aprova a minuta de Revisão Parcial da Convenção 107, propondo a redação para um novo tratado sobre a matéria. A Conferência referendou as demandas de povos indígenas e tribais para controlar seu destino, por meio de suas instituições, formas de vida e de desenvolvimento econômico próprios, exigindo respostas efetivas para enfrentar a situação generalizada de negação de direitos humanos fundamentais a que estão submetidos no interior dos Estados nacionais em que vivem.

O novo projeto de tratado deveria eliminar as atitudes arcaicas consideradas nocivas para sociedades indígenas, selando um compromisso internacional com o reconhecimento de que todos os povos indígenas e grupos étnicos diferenciados têm o direito à livre determinação e de controlar seu desenvolvimento social, econômico e cultural, com respeito às suas terras, territórios e aos recursos delas provenientes, munindo-os de instrumentos efetivos contra abusos de terceiros e dos Estados signatários.

Nessa perspectiva, a OIT passa a reconhecer, tardiamente, diga-se de passagem, as aspirações e direitos dos povos indígenas de existir enquanto sociedade e povo dotado de particularidades próprias, de preservar, reproduzir e fortalecer suas identidades, línguas, religiões, filosofias, cosmopercepções e formas de vida, de determinar segundo

suas consciências, os caminhos do seu desenvolvimento cultural, social, econômico, material e espiritual, livres de ingerências externas.

A OIT consolida a posição de que as tradições indígenas contribuem de maneira vital para a harmonia social, para a diversidade cultural e ecológica da humanidade, estando em plena sintonia com os princípios de cooperação e compreensão orientadores do organismo (OIT, 1989a). Após quatro décadas de etnocentrismo normativo e racismo institucional explícito, a edição da Convenção 169 impulsiona um novo giro de lutas por livre determinação para os grupos étnicos distintos das comunidades nacionais, especialmente no contexto latino-americano e brasileiro.

É importante evidenciar que durante o processo de negociação revisional da C107 e aprovação da C169, duas questões mais sensíveis presentes no texto adquiriram especial relevância pelo seu teor conflitivo em relação aos interesses das partes negociantes. A primeira delas diz respeito ao status jurídico dos sujeitos de direito da C169, manifestada na controvérsia entre o uso dos termos “povos” ou “populações”. A segunda, e não menos importante, tratava do controle, posse e propriedade das terras, territórios e recursos naturais, bem como da necessidade do consentimento dos povos indígenas acerca da exploração desses bens. Ambas as questões serão enfrentadas pela pesquisa que passa agora a analisá-las de forma mais detalhada.

2.2. *ORIGINÁRIOS, AUTÓCTONES E TRIBAIS: SUJEITOS DE DIREITO E LIVRE DETERMINAÇÃO DOS POVOS NA CONVENÇÃO 169 DA OIT*

A superação do etnocentrismo com a passagem da C107 para a C169 representou também a emergência de povos originários, grupos, etnias e demais comunidades que reproduzem seus modos de vida, na maior parte das vezes, sem a mediação do mercado e do Estado, enquanto sujeitos coletivos no plano do sistema internacional de direitos humanos. A C169 demarca no artigo 1º seu âmbito de aplicação, ao estabelecer como destinatários das medidas protetivas os povos tribais e aqueles considerados indígenas em países independentes, reconhecidos a partir do critério da auto-atribuição (autoidentificação).

1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo

fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional (OIT, 1989).

Sobre a adequação dos termos “tribais” e “semitribais”, alguns expertos destacaram que as expressões deveriam ser excluídas do texto convencional por não fazerem parte do vocabulário jurídico de inúmeros ordenamentos nacionais e não descrever necessariamente os povos em questão. Como contraponto, a maioria dos peritos defendeu a manutenção dos termos sob a justificativa de que as expressões poderiam indicar a existência de outras formas de organização social entre os grupos que estão dentro do âmbito protetivo da Convenção.

A Comissão de Peritos para a Revisão parcial da C107 referendou o entendimento de que dever-se-iam manter os termos “tribais” e “semitribais” em sua dimensão atual, tendo em vista que a amplitude do seu alcance cobriria grupos étnicos vulnerabilizados em várias regiões do mundo, que vivem em condições similares, porém são definidos de maneira diversa pelos ordenamentos jurídicos dos países que habitam (OIT, 1986).

Souza Filho (2018, p. 166,) ressalta que por povos indígenas e tribais deve-se compreender um conceito ampliado que abrange grupos para além daqueles de ancestralidade anterior, sem nenhuma diferenciação de direitos. “Tanto os indígenas como os tribais têm os mesmos direitos e a ambos se aplica o conjunto da Convenção. A diferença entre um e outro é somente o período da etnogênese, se anterior ou posterior a conquista [colonial]”.

Sem dúvida, a definição contida no artigo 1º da C169 acerca da utilização do termo “povos” indígenas e tribais marcou uma das controvérsias mais significativas no direito internacional contemporâneo, principalmente em relação ao alcance objetivo do direito de livre determinação evocado pela categoria “povo” em sua relação subjetiva com os ordenamentos constitucionais.

Na 75ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, a discussão acerca da substituição do termo “populações” ganha corpo na busca por uma terminologia adequada que fosse capaz de refletir a superação do enfoque integracionista vigente. Em um questionário encaminhado aos Estados membros acerca da revisão parcial da C107, a

sexta pergunta do documento indagava: “você acha que a Convenção revisada deveria substituir a expressão ‘populações’ por ‘povos’, para refletir a terminologia usada em outras organizações internacionais e pelos próprios grupos?”. Das 32 respostas, 26 foram afirmativas⁴⁸, 2 negativas (Canadá e Equador) e 4 responderam de forma alternativa ao perguntado (Arábia Saudita, Austrália, Bolívia e Suécia) (PALOMINO, 2015).

De posse da proposta inicial, com as respostas recebidas e emendas encaminhadas, rapidamente os atores indígenas reivindicaram sua posição na paisagem institucional de elaboração da nova Convenção. Enquanto os representantes indígenas e tribais, apoiados pela maioria dos Estados-membros, defendiam a aplicação dos termos “povos” e “livre determinação” como categorias idôneas para embasar essa nova normatividade, um número reduzido de membros estatais externalizavam seus temores com uma possível interpretação que implicasse no reconhecimento tácito de direitos de autonomia política e secessão territorial aos grupos étnicos, comprometendo a soberania dos Estados nacionais (OIT, 1988a).

Os países contrários destacaram que a manutenção do termo “populações” seria menos conflitiva, de caráter não pejorativo e em consonância com muitas legislações internas. Representantes do Estado equatoriano, na oportunidade, afirmaram que a substituição da expressão “populações” por “povos” seria “inconsequente e até desnecessária se não implicasse a intenção de opor a palavra povo à palavra nação”, ou de equacioná-las dando “origem a um suposto direito do ‘povo’ de se governar separadamente, de criar seu próprio ‘estado’ dentro do estado nacional” (OIT, 1988a).

No total, foram apresentadas à Comissão de Expertos, quatro emendas propondo a substituição do termo “populações” por “povos” no convênio revisado. A emenda de autoria dos representantes dos empregados e do Estado do Canadá propôs a manutenção do termo populações no texto da C169. Já a emenda de autoria do membro do governo boliviano optou pela adoção do termo “povo” de forma genérica, incluídos aí povos indígenas e tribais (OIT, 1988a).

Novamente a representação do governo canadense apresenta uma emenda aditiva indicando que caso a noção de “povo” para o texto do novo tratado fosse aprovada, que seu emprego não implicasse no direito de autodeterminação como tem sido interpretado no direito internacional. Por fim, o representante do Estado norueguês protocolou uma

⁴⁸ Argélia, Argentina, Benin, Bulgária, Colômbia, Cuba, Dinamarca, Egito, Finlândia, Gabão, Honduras, Madagascar, México, Nicarágua, Nigéria, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Portugal, Serra Leoa, Suriname, RSS da Ucrânia, Estados Unidos, Uganda, URSS e Zâmbia.

subemenda aditiva à proposta do Canadá estipulando que o termo “povos”, da maneira a ser aplicado no tratado revisado, não se refere às demandas de autodeterminação nacional como o vocábulo tem sido empregado no sistema internacional de Estados (OIT, 1988a).

Os membros governamentais do Canadá e da França presentes na 75ª CIT pontuaram que embora representem aspirações legítimas, a incorporação do termo “povos” em uma Convenção da OIT poderia implicar certo grau de reconhecimento de grupos étnicos, expediente que excedia a competência do Organismo. Ademais, o termo poderia ser interpretado como fundamento jurídico para um direito de exceção ou de secessão em relação aos Estados nacionais em que esses povos indígenas vivem, atribuindo-lhes um status político independente.

Quanto às possíveis implicações legais que afetariam o campo de aplicação da nova Convenção, o Conselheiro Jurídico da CIT declarou à Assembleia Geral que a noção do termo “povo” não tem uma definição legal taxativa, embora seu uso tenha repercussões políticas a nível internacional. De maneira geral, seu uso está embasado no artigo 1, parágrafo 2º da Carta das Nações Unidas, sendo referendado também em outros instrumentos. Já a autodeterminação estaria relacionada aos povos sob dominação colonial estrangeira, e não, aos povos integrantes de Estados independentes. Assim, segundo o Conselheiro, em princípio, a adoção do termo “povos” não implicaria em consequências significativas do ponto de vista de relativização da soberania dos Estados-membros. Além do mais, a noção de povo deveria ser interpretada à luz do postulado da autoidentificação, já consensuado no texto do tratado revisado, demarcando seu sentido eminentemente cultural.

A Comissão de Expertos, apoiada pelos representantes indígenas e tribais presentes na 75ª Reunião da CIT, defendeu que a adoção da terminologia “povos indígenas” indica em termos práticos o reconhecimento de que estes grupos humanos são detentores de identidade própria, expressando de maneira mais adequada a opinião que eles têm de si, em contraposição à noção restrita de “populações”, tida como simples agrupamento de pessoas (OIT, 1989b).

Para minimizar os riscos de não-ratificação, a Comissão ressaltou que o termo “povos” já era de uso comum em diversos instrumentos internacionais do Sistema ONU, e que a superação do integracionismo perpassava pelo reconhecimento da livre determinação em suas múltiplas formas como condição essencial para que povos indígenas e tribais usufríssem plenamente dos seus direitos fundamentais, podendo assim determinar seu futuro.

Independente da terminologia, o conceito utilizado para substituir a orientação integracionista deveria expressar garantias efetivas de igualdade de tratamento, combinadas com o reconhecimento do direito à diversidade, abrangendo as instituições tradicionais e formas legítimas de organização social. A legitimidade do conceito deveria respeitar o princípio básico da consulta e da participação dos povos indígenas e tribais na formulação, aplicação e avaliação das decisões com capacidade de afetá-los diretamente.

Considerando que alguns membros governamentais seguiram registrando suas reservas quanto a utilização do termo “povos”, a Comissão da C107, ao final da 75ª Reunião da CIT, decidiu remeter a questão para um Grupo de Trabalho (GT) composto por quatro membros dos grupos operativos comissionados para avançar nas formulações sobre o tema. Ao término dos trabalhos, o presidente do GT apresentou parecer conclusivo, declarando que o referido grupo havia acordado com a utilização da terminologia “povos” no lugar de “populações”, deixando registrado que sua utilização na convenção revisada não implicava no reconhecimento do direito de autodeterminação como tem sido aplicado no direito internacional.

O uso do termo 'povos' na convenção revisada não deve trazer nenhuma implicação relacionada à interpretação que é dado a esse termo em outros instrumentos ou procedimentos internacionais, em particular em relação à questão da autodeterminação (tradução livre) (OIT, 1988a, p. 32).

De maneira geral, ficou explícito ao longo dos debates revisionais que a escolha da representação dos governos nacionais foi pautada para restringir os direitos indígenas e tribais, além de diminuir a repercussão da participação desses povos. Dorough (p. 314, 2015) ressalta que muitos delegados foram enviados para simplesmente transmitir as instruções e ordens sobre as questões cruciais elencadas pelos seus respectivos governos, muitos deles sem as informações e qualificações necessárias para tratar de um tema tão específico quanto relevante, como são os direitos humanos indígenas e tribais.

Diante do despreparo das representações governamentais, as organizações de trabalhadores emergiram como os principais aliados dos povos indígenas, destacando-se o Conselho Australiano de Sindicatos (ACTU), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (Brasil), a Federação Dinamarquesa de Sindicatos (LO), o Sindicato dos Trabalhadores Suíços (SGB), a Federação Americana do Trabalho e Congresso das Organizações Industriais (AFL-CIO), a Confederação Geral de Trabalhadores (CGTP, Peru) e o Conselho Geral de Sindicatos do Japão (SOHYO). Além

disso, alguns delegados oficiais dos trabalhadores eram de fato indígenas, a exemplo dos maoris da Nova Zelândia, os aborígenes da Austrália e os membros das primeiras nações do Canadá.

Sem um consenso estabelecido ao final da 75ª Reunião da CIT, mas a partir dos acúmulos gerados nas discussões, a Comissão responsável pela revisão parcial da C107 decide remeter as deliberações para o ano seguinte. Assim, em 1989, na 76ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, os debates acerca da substituição do termo “populações” por povos são retomados nos trabalhos de revisão da C107.

Representantes do Equador continuaram a externalizar suas preocupações quanto as possíveis “distorções do conceito de autodeterminação, atentatórias aos princípios constitucionais e de soberania”, particularmente no que diz respeito à titularidade sobre os recursos naturais existentes no subsolo do país que poderiam ser reivindicados por grupos indígenas separatistas.

Representantes da Austrália reafirmaram que nem no preâmbulo, muito menos em seus dispositivos, a terminologia “povos” deve implicar no direito de livre determinação. Em contrapartida, o Conselho Australiano de Sindicato, representante da organização de trabalhadores com direito a voto, afirma que a utilização do termo “povos” possui importância capital para a Coalisão Nacional de Organizações Aborígenes, que considera a noção de “populações” degradante e ofensiva, enfatizando que adoção da terminologia “povos” deveria se dar sem ressalvas (OIT, 1989a).

Seguindo a minoria contestatória, a representação do Estado brasileiro manifestou-se favoravelmente à manutenção do termo populações ao invés da adoção do termo “povos” no novo texto convencionado. Destaca-se a posição da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), entidade sindical representante dos trabalhadores rurais, apresentando solução diversa, ao defender a utilização do termo “nações” ao invés de “populações” ou “povos”.

A Confederação destacou que os conceitos de nação e Estado são distintos, uma vez que diversos Estados independentes reconhecem em suas constituições seu caráter plurinacional. A ideia de nação estaria vinculada a de autonomia, como expressão da livre determinação, sem, no entanto, significar o direito de constituir-se como Estado independente, sendo adequado aos objetivos tribais e indígenas (OIT, 1989a). Representantes do Chile sugeriram eliminar o termo “povos” e manter a definição de populações, uma vez que o primeiro pressupõe alcances jurídicos que podem se relacionar com demandas de autodeterminação e separação do Estado.

A representação dos Estados Unidos acompanhou as posições de Equador, Austrália, Brasil, França e Chile, destacando como legítimas as ponderações registradas, principalmente quanto a adoção do termo “povos” pressupor um possível direito absoluto dos grupos indígenas não só à livre determinação, no sentido político de segregação territorial, mas também a uma independência absoluta para decidir sobre seus programas e estruturas econômicas, sociais e culturais. Como forma obter o consentimento dos governos nacionais, a Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais (AFL-CIO) apresenta uma redação alternativa destacando que a utilização e interpretação do termo povos no presente Convênio não afetará o disposto em outros instrumentos internacionais (OIT, 1989a).

A despeito das posições contrárias, a ampla maioria dos representantes na 76ª Reunião da CIT foi favorável à adoção do termo “povos”, atestando que seu significado poderia ser definido de forma adequada a fim de contornar as ressalvas. Para tanto, duas cláusulas condicionais foram apresentadas para restringir as implicações jurídicas da categoria: uma primeira estabelecia que a utilização da categoria “povos” não deveria implicar nenhum direito suplementar aos previstos na Convenção; já a segunda, definia mais concretamente que a utilização do termo não deveria implicar o direito de livre determinação e de secessão contra Estados independentes.

As organizações indígenas representadas na 76ª Reunião da CIT fizeram coro quanto à importância da utilização do termo “povos” na Convenção. O representante da Conferência Circumpolar Inuit recordou que não havia razões legais para os governos se oporem a adoção do conceito, uma vez que vários instrumentos por eles mesmos ratificados junto ao Sistema ONU já trabalham com a noção agora repudiada. Minimizando as críticas, pontuou que as preocupações relativas à autodeterminação estavam fora da competência da OIT e que a imposição de cláusulas de condicionamento expressava, em verdade, um intento discriminatório, e que a tentativa de restringir direitos humanos básicos de povos indígenas e tribais era contrária à Constituição da OIT (OIT, 1989d).

A representante da Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica enfatizou a necessidade de se compreender e atender à reivindicação dos povos indígenas e tribais, cuja história é o resultado do desenvolvimento secular dos modos de vida em seus territórios tradicionais e que seus objetivos não passam pela fundação de um Estado dentro do Estado. A representante do Consejo Indio de Sudamérica rememora que sociedades indígenas e tribais se consideram povo desde antes

da colonização e a suposta ameaça à soberania levantada por alguns governos buscava legitimar práticas discriminatórias, de restrição de direitos humanos fundamentais, de expropriação territorial e dos recursos naturais ali existentes (OIT, 1989d).

Ao questionar o verdadeiro estado dos direitos de povos indígenas e tribais no interior das nações que justificavam a preocupação pelo uso do termo “povos”, as organizações traziam à tona os reais interesses dos governos nacionais, relacionados ao controle sobre as terras, territórios e os bens naturais da vida indispensáveis à sobrevivência desses povos.

Após a adequação das ressalvas em um texto capaz de expressar o maior consenso possível, a Comissão de Revisão Parcial da C107 acorda pelo uso do termo “povos”, definindo-se como parâmetro hermenêutico que as noções de povo e livre determinação incluem essencialmente os fatores econômicos, sociais, culturais e políticos, relacionando-se à manifestação da livre decisão dos povos indígenas, em sua dimensão interna e externa, quanto aos rumos do seu desenvolvimento, não implicando, necessariamente, a faculdade de segregação territorial e política em relação aos Estados nacionais em que vivem para constituição enquanto entidade soberana independente (OIT, 1989b).

Não à toa, o artigo 2º da C169 declara que o objetivo primordial do tratado é: promover a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais dos povos indígenas e tribais, bem como proporcionar-lhes um mecanismo de participação no processo de desenvolvimento nacional (OIT, 1989). Mais importante do que os direitos de secessão, os representantes indígenas defendiam que o direito de livre determinação deveria abranger duas dimensões básicas: a primeira relacionada ao reconhecimento da legitimidade das suas culturas, valores e instituições frente às instâncias estatais, como forma de proteção e promoção dos seus direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais; a segunda diz respeito ao direito dos povos indígenas de serem efetivamente representados em todos os níveis decisórios cujas medidas possam afetá-los. Assim, a livre determinação expressaria o direito de povos indígenas e tribais de criarem suas próprias instituições decisórias, de respeito à manifestação da sua vontade coletiva e de estar representados nas tomadas de decisão sobre os assuntos de seu interesse (OIT, 1988).

A ideia de autodeterminação, ou livre determinação como preferimos, enquanto um direito fundamental relacionado ao exercício da cidadania e participação democrática desenvolveu-se a partir das demandas por reconhecimento, notadamente durante o século

XX, com as lutas de libertação nacional no mundo colonial, com destaque para o contexto africano (CESAIRE, 1978); (FANON, 1968). O direito à livre determinação, para além das discussões no âmbito jurídico, encerra profundas questões éticas, filosóficas e políticas, pois o seu conteúdo incorpora um significado polissêmico.

Dentre as possibilidades de apreensão do conceito no plano do direito internacional, destacam-se três. A primeira está relacionada ao próprio princípio democrático, assegurando a existência de determinados grupos sociais em um dado território, representando prerrogativas de autogovernabilidade dentro do Estado nacional. A segunda, por um viés nacionalista, indicaria a separação dos grupos nacionais da condição estatal, nos casos em que o direito à diferença não seja reconhecido pela ordem interna, importando em demandas de secessão territorial entre os grupos e o Estado nacional que os abrigam. Por fim, a livre determinação estaria vinculada à noção de autonomia cultural, ensejando a mobilização ativa de recursos institucionais para a garantia e preservação das fronteiras territoriais e dos modos de viver, criar e fazer das coletividades culturalmente diferenciadas dentro dos Estados nacionais constituídos (RODRIGUES, 2015). Considerando as agendas políticas e os discursos mobilizados pelos representantes de povos indígenas e tribais no processo de edição da Convenção 169 da OIT, pode-se afirmar que as demandas por livre determinação devem ser interpretadas a partir dessa terceira acepção.

Lastreado numa ética global da diferença, o direito de livre determinação tem sido alimentado pela expansão das demandas sociais relativas ao reconhecimento da diversidade cultural e aos processos de afirmação de identidades específicas, guardando estreita relação com a noção de interculturalidade (WALSH, 2009), com o direito à própria existência desses grupos e a superação de um padrão colonial de relação com o Estado nacional. Assim, a livre determinação constitui “a possibilidade de um grupo social emancipar-se de poderes hegemônicos, percebidos como opressivos, discriminatórios e injustos, obstando o livre exercício da vida comunitária e por consequência do direito básico à dignidade humana” para grupos que historicamente tiveram sua humanidade negada (RODRIGUES, 2015, p. 45).

O conceito de livre determinação como foi abordado pela teoria constitucional e pela ciência política moderna parecia conduzir inexoravelmente à ideia de independência ou mesmo à fundação de um Estado soberano próprio que representasse os interesses dos grupos sociais com anseios de emancipação. Entretanto, a emergência das demandas sociais por reconhecimento às diversidades de gênero, geração, raça e etnia conduziu à

redefinição dos conteúdos jurídicos da livre determinação, especialmente no que diz respeito a uma nova matriz política de relação institucional, sem necessariamente representar a criação de um novo Estado soberano (URIBE, 2003).

Assim, o direito de livre determinação pode ser exercido em variadas esferas da vida social por meio da atuação dos mais diversos grupos e coletividades que de acordo com suas particularidades culturais, econômicas e políticas desenvolvem discursos e práticas descolonizantes, exigindo do Estado uma dimensão proativa na promoção e proteção dos seus direitos étnicos.

As demandas por livre determinação podem ser compreendidas a partir das categorias de sujeitos e identidades constitucionais desenvolvidas por Michel Rosenfeld (2003) e amplificadas por Menelick de Carvalho Netto (2004). Os conceitos auxiliam na desconstrução dos argumentos frequentes no discurso comum acerca do direito de livre determinação dos povos indígenas e tribais, ao defender uma leitura constitucional adequada voltada a garantia efetiva dos direitos étnicos, culturais e territoriais dos grupos sociais indígenas e quilombolas.

As dimensões interculturais que envolvem a complexa tarefa de defesa do direito fundamental de livre determinação dos povos indígenas, afrodiáspóricos e tribais devem partir da indispensável escuta quanto às perspectivas e interesses desses sujeitos constitucionais. Como já fora destacado, para Rosenfeld (2003), a natureza aberta da identidade do sujeito constitucional refere-se à relação de tensão constitutiva estabelecida entre esta, a identidade nacional e as demais identidades parciais, mantendo necessariamente um espaço vazio de adequação, especialmente em contextos pluralistas, jusdiversos e multiculturais.

Isto porque, levando em consideração as “infinitas possibilidades de reconstrução e releitura dos eventos históricos” (CARVALHO NETTO, 2004. p. 29-30), a própria ideia de identidade constitucional, constituição e direitos fundamentais incorpora a participação ativa dos destinatários na construção dos seus significados, trazendo para a ordem do dia o problema da relação entre “o saber técnico, o saber científico e a tomada democrática de decisões políticas” (CARVALHO NETTO, 2003, p. 22).

Menelick de Carvalho Netto (2004) sinaliza os limites da teoria constitucional clássica ao defender a necessidade de transformação dos padrões de interpretação por meio da sua vinculação às ações e relações dos diversos grupos em sociedade, centrando-se na ideia de sujeitos constitucionais, ou seja, aqueles responsáveis pela atribuição de significado ao texto constitucional. A refutação ao paradigma assimilacionista na

conformação das identidades constitucionais se mostra indispensável para a efetividade dos direitos fundamentais dos povos indígenas e comunidades quilombolas (DUARTE; SCOTTI, 2015).

Como pudemos demonstrar, nos trabalhos preparatórios de elaboração da Convenção 169 da OIT, as discussões acerca da relação entre a autoidentificação enquanto povo e os limites do exercício de livre determinação adquiriu especial importância, confrontando os interesses de soberania dos governos nacionais com as demandas de povos indígenas e tribais pelo livre controle do seu destino e caminhos de desenvolvimento.

Liana Silva (2017, p. 139) destaca que a sistemática de caracterização e regulação do direito de livre determinação estabelecida na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos – PIDCP (1966) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1966), adotados pelas Nações Unidas, serviu de base para o tratamento da questão no processo de revisão parcial da Convenção 107 e edição da Convenção 169 da OIT, sendo inclusive citada no preâmbulo desta.

Souza Filho (2001) sinaliza que tanto no PIDCP como no PIDESC, o objetivo é a garantia de direitos individuais, na qual o conceito de povo empregado limita-se à base humana existente dentro de um Estado nacional independente, não comportando diferenciações internas. Assim, para o Sistema ONU e para o direito internacional, “povo” significa a conjugação de todos os cidadãos individualmente considerados que vivem em um território nacional delimitado, sob a jurisdição de um Estado.

Enquanto categoria universalizante, o uso dominante da categoria “povo” também fala por suas omissões e ausências, relegando à invisibilidade social e normativa maiorias oprimidas, minorias étnicas, políticas e religiosas, aqueles e aquelas excluídos dos espaços de decisão do Estado, tendo muitas vezes seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais definidos pelos governos nacionais e suas classes dirigentes, não por sua própria organização (SOUZA FILHO, 2001).

Essa concepção de “povo” acaba por restringir também a concepção de autodeterminação, ou livre determinação, como temos tratado. Os povos só têm a livre determinação para constituírem-se em Estado, desde que não estejam sob a jurisdição de um Estado independente. Constituída uma organização estatal, os preceitos de livre

determinação só podem ser exercidos internamente, desde que sigam as regras estabelecidas pelo próprio Estado.

Huaco Palomino (2015) aponta que apesar das reivindicações indígenas, os debates sobre os termos “povo” e “livre determinação” foram pautados pelos interesses dos governos nacionais em restringir seu alcance normativo, especialmente quanto às questões de autonomia política, propriedade territorial e dos recursos naturais nelas existentes e do controle da narrativa acerca da identidade nacional.

O princípio da livre determinação mencionado no artigo 1º da C169 abrange aspectos da vida econômica, social e cultural de povos indígenas e tribais, ao mesmo tempo em que reconhece suas instituições políticas próprias, voltadas a regulação dos seus assuntos internos (SILVA, p. 141, 2017), mas aí não se encerra. O direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado (DCCPLI) emerge como expressão prática do exercício da livre determinação por coletividades indígenas e afrodiáspóricas, particularmente na América Latina, sendo um dos pilares fundamentais da nova Convenção.

2.3. CONTEÚDO E ALCANCE DA CONVENÇÃO 169

Como vimos, em uma proposta de revisão do perspectivismo integracionista que marcou a então C107 sobre populações indígenas, tribais e semitribais de países independentes, editada em 1957, a Convenção 169 da OIT passou a sintetizar o conjunto de reivindicações atuais dos povos originários e afrodiáspóricos em escala global, acerca dos princípios, direitos e garantias que devem orientar a relação dos Estados nacionais com essas coletividades, ao mesmo tempo em que define os parâmetros mínimos para a elaboração das legislações internas e das políticas públicas direcionadas aos povos e comunidades autóctones.

Relegados à invisibilidade normativa até então, a ação política sistemática de povos originários e afrodiáspóricos pelo direito de existir enquanto grupo étnico diferenciado reformulou todo um conjunto de práticas homogeneizantes centenárias no direito internacional, homologadas pelos sistemas nacionais justiça, com graves consequências para a integridade cultural desses povos. O reforço à liberdade expressiva foi o caminho para romper com essa invisibilidade normativa, vocalizando novos discursos na arena pública e nos debates nacionais.

A C169 representa um consenso alcançado pelos constituintes tripartites acerca dos direitos humanos fundamentais dos mais de cinco mil povos indígenas, constituindo uma população estimada de 370 milhões de pessoas, vivendo em mais de setenta países, em todas as regiões do planeta (OIT, 2021). A C169 registra em seu preâmbulo os intentos de superação do etnocentrismo e do racismo institucional que marcaram a ordem internacional, inclusive na própria OIT:

Considerando que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores (OIT, preâmbulo, 1989).

Como eixos normativos estruturantes, a C169 ampara-se: i) na **livre determinação**, enquanto expressão da legitimidade das formas de organização social e definição identitária do grupo étnico, além do direito de erigir também livremente seu desenvolvimento social, econômico e cultural, compreendendo os sistemas próprios de educação, saúde, trabalho, financiamento, resolução de conflitos, entre outros; ii) no **consentimento prévio, livre e informado**, decorrente do direito à consulta adequada quanto às medidas legislativas ou administrativas de qualquer natureza que possam direta ou indiretamente afetá-las; (iii) na **garantia do acesso, retorno e permanência nos territórios tradicionalmente ocupados**, além da reparação quanto aos danos e impactos socioambientais sobre áreas e bens da natureza indispensáveis à reprodução autônoma dos seus modos de viver, criar e fazer; (iv) e na **existência digna e proteção dos aspectos culturais** que as definem enquanto coletividade culturalmente diferenciada.

Resultado de amplas discussões desenvolvidas em duas Conferências Internacionais do Trabalho, realizadas entre os anos de 1988 e 1989, a C169 até o início do século XXI, foi o único tratado no sistema multilateral aberto à ratificação a regulamentar de forma específica e abrangente os direitos de povos indígenas e tribais em todo o mundo. Ao aderir à Convenção, os Estados-membros comprometem-se a assegurar que leis e práticas estatais serão executadas em concordância com os preceitos estabelecidos no instrumento. A norma internacional prevê a adoção de medidas especiais para a garantia da igualdade efetiva e substantiva entre povos indígenas e os demais setores que compõem a comunidade nacional.

Reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas, religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram [...] (OIT, preâmbulo, 1989).

Desde a sua aprovação em junho de 1989, 23 países ratificaram o tratado, sendo a Noruega o primeiro a fazê-lo, no ano de 1990. Desse total, 15 são países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela. A C169 prevê a possibilidade de os Estados signatários adotarem medidas adequadas para facilitar a cooperação e o contato entre esses povos para além das suas fronteiras, visando especialmente a promoção de atividades econômicas, sociais, culturais, ambientais, religiosas e espirituais.

A C169 consagra o direito de povos indígenas e tribais de manter e reproduzir suas culturas, firmando o diálogo social como a maneira mais efetiva de garantir que suas necessidades estejam representadas nas políticas nacionais. Organizada textualmente em dez partes, totalizando 44 artigos, a Convenção 169 é um instrumento normativo complexo, regulando de forma abrangente, os direitos fundamentais de participação política (artigos 1º ao 10º), de propriedade sobre as terras tradicionais (artigos 13 ao 19), de contratação e condições de emprego (artigos 20 ao 23), de seguridade social e saúde (artigos 24 e 25), de educação e meios de comunicação (artigos 26 ao 31), de contatos e cooperação através das fronteiras (artigo 32), além das regras de administração e diálogo com os Estados nacionais (artigo 33).

Dentre os dispositivos mais importantes, destacam-se: a) o dever de os Estados signatários adotarem medidas especiais para salvaguardar as pessoas, instituições, bens, o trabalho, as culturas e o meio ambiente dos povos indígenas e tribais (artigo 4); b) a obrigação de reconhecer e proteger os valores, práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais próprias dos povos indígenas e tribais, respeitando a integridade dos seus valores, práticas e instituições (artigo 5); c) o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado (DCCPLI) quanto às medidas legislativas e administrativas suscetíveis de afetá-los direta e indiretamente (artigo 6); d) o direito de povos indígenas e tribais de decidir suas próprias prioridades, controlando seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural, devendo os Estados membros instituírem medidas adequadas para preservar o meio ambiente e os territórios em que vivem (artigo 7); e) a previsão de que os Estados devem levar em consideração os costumes e o direito consuetudinário dos

povos indígenas e tribais para aplicar leis e regramentos nacionais aos povos interessados (artigo 8); f) o dever de respeitar a relação especial entre as terras e territórios tradicionalmente ocupados e os valores culturais e espirituais de povos indígenas e tribais (artigo 13); g) o dever de reconhecimento dos direitos de posse e propriedade sobre as terras e territórios tradicionais, cabendo aos Estados instituírem procedimentos adequados nos marcos do sistema jurídico nacional para resolver as reivindicações territoriais apresentadas por povos indígenas e tribais (artigo 14).

De maneira geral, a C169 inovou ao incorporar duas tendências no direito internacional, quais sejam: atribuir o status de povo às coletividades indígenas e tribais, independentemente da condição de Estado nacional; e estabelecer a obrigação do Estado de consultá-los, reconhecendo formas de expressão de soberania para sujeitos não-estatais (FIGUEROA, p. 13, 2015), fatores que serão analisados detalhadamente a seguir.

Outro conceito central da C169 é o critério da autoidentificação (referendado pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007), ao relacionar “identidade, pluralismo e liberdades expressivas” (DUPRAH, 2014, p. 61) como via privilegiada de afirmação cultural perante o Estado nacional e as instâncias do sistema internacional de direitos humanos. Em consonância com outros tratados, a exemplo da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural (ONU, 2003) e da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais⁺ (UNESCO, 2005), a autoidentificação deve estar presente como ideia-força em toda e qualquer interpretação que se faça da C169.

Assim, diante de um sujeito coletivo que se auto-atribui como grupo culturalmente diferenciado, cabe aos governos nacionais reconhecer e proteger os valores e práticas culturais, sociais, econômicas, religiosas e espirituais reivindicadas por essas coletividades, considerando seus direitos consuetudinários e instituições tradicionais. A proteção e o respeito à integridade desses povos devem se dar mediante o desenvolvimento de planos de ação coordenados e sistemáticos, visando à igualdade material de direitos e oportunidades entre indígenas e os demais segmentos da população.

Para tanto, o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado (DCCPLI) emerge como princípio estruturante da C169. Através de procedimentos adequados, conduzidos por instituições representativas dos povos interessados, sobre as decisões administrativas e legislativas suscetíveis de afetá-los, a C169 estabelece que os governos devem criar as condições para que os grupos étnicos possam livremente participar das decisões governamentais que lhes dizem respeito, sendo obrigatória: I) para

qualquer empreendimento ou projeto de exploração de recursos naturais em suas terras tradicionais (artigos. 19, 20 e 21); II) nos casos de remoção dos territórios indígenas e tribais (artigos 21 e 22); III) e na elaboração/ execução de programas de formação profissional para esses povos (artigo 23) (OIT, 1989).

Além da consulta prévia, os direitos de povos indígenas e tribais às terras, territórios e bens naturais neles existentes adquirem lugar especial na Convenção. Importante destacar que para fins de proteção, a utilização do termo “terras” inclui necessariamente o conceito de território, abrangendo “a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma” (OIT, 1989). Os constituintes tripartites reforçam que esses povos são titulares dos direitos de propriedade e posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo aos governos adotar as medidas necessárias e adequadas para demarcá-las, garantindo efetivamente a sua proteção (art. 14).

Quanto aos recursos naturais existentes em seus territórios, o direito das coletividades indígenas e tribais ao acesso, manejo, usufruto e preservação devem ser respeitados e nos casos de exploração mineral em seus territórios, antes de empreender ou autorizá-lo, os governos devem consultá-los, a fim de saber em que medida seus interesses serão afetados (art. 15). As remoções e reassentamentos desses grupos são tidas como medidas excepcionais, ensejando o consentimento dos mesmos, sendo-lhes assegurado o direito de retorno sempre que possível. Quando o reassentamento for inevitável, povos indígenas e tribais devem receber outras terras, com a mesma situação jurídica e qualidade das anteriores, e caso prefiram, poderão ser indenizados (art. 16).

Jandira Keppi (p. 7, 2001) pontua que a despeito do seu caráter progressista, organizações autônomas indígenas, especialmente do continente americano, têm formulado críticas à C169 e seu déficit de efetividade nos sistemas internos de justiça. Dentre os argumentos, destaca o fato de a norma não reconhecer plenamente o direito de livre determinação, relativizando-o através da noção de interesse público, utilizada muitas vezes para viabilizar medidas interventivas em seus territórios tradicionais, independente da anuência dos povos e comunidades afetados.

Além disso, os direitos sobre os bens naturais em seus territórios também são limitados, uma vez que não abrangem o controle do subsolo, de domínio estatal em muitos ordenamentos locais, sofrendo ainda reiteradas restrições nos casos de exploração de recursos minerais, hídricos, agrícolas e florestais, igualmente chanceladas pelo interesse público. Essa flexibilidade normativa pode ser identificada nos diversos dispositivos com

expressões abertas, que relativizam as obrigações, como por exemplos, “nos casos apropriados”, “sempre que for necessário”, “na medida do possível” (OIT, 1989).

Para alguns representantes de povos indígenas e tribais, a Convenção ficou aquém das expectativas iniciais “por admitir limitações expressas a alguns conceitos incorporados ao seu texto, bem como por não possuir instrumentos passíveis de constranger efetivamente as condutas governamentais” nos casos de violação dos seus dispositivos (KAPPI, p. 7, 2001). Apesar das limitações consentidas, a maior parte dos povos e organizações indígenas e tribais reconhecem o avanço do texto convencional quanto aos seus direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à integridade cultural, à propriedade e posse sobre as terras tradicionais e à não-discriminação racial. Assim, os dispositivos contidos na C169 estabelecem um marco básico para a proteção dos povos indígenas e tribais, em consonância com as diretrizes do direito internacional contemporâneo e de inúmeras ordens constitucionais nacionais.

2.4. O DIREITO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO, LIVRE E INFORMADO (DCCPLI): CRITÉRIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

O direito de consulta e consentimento é o corolário da participação política em uma democracia constitucional que se pretenda pluriétnica e multicultural, sendo responsabilidade dos governos nacionais estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes (art. 6º, b, Convenção 169 da OIT).

Souza Filho (2019, p. 30) indica que “a incolumidade dos direitos dos povos tradicionais gera aos Estados a obrigação de consultar”, por meio de procedimentos apropriados, reconhecendo e legitimando as instituições representativas dos grupos étnicos diferenciados, conforme estabelece a Convenção 169. Os direitos de consulta e participação na tomada de decisões firmam-se como pilares da C169, sendo base para a aplicação e efetividade do conjunto mais amplo de direitos previstos no texto convencional.

Além de resguardarem um valor em si, como direitos subjetivos autônomos, tanto a consulta como a participação são meios, instrumentos de realização, vias pelas quais as comunidades quilombolas, povos indígenas e tradicionais podem manifestar e participar

da vida pública, especialmente sobre os temas que os afetem diretamente. Assim, o direito de consulta encontra-se diretamente relacionado aos direitos de livre determinação, ao território ancestral e à vida digna desses grupos étnicos.

A consulta é um direito coletivo fundamental previsto também nos artigos 19 e 32 da Declaração das Nações Unidas e do artigo XXIII da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Representam eixos fundamentais da própria OIT, presente em todos os dispositivos regulatórios formulados pela Organização, ao determiná-los como metodologia de diálogo social, através da realização de consultas entre governos nacionais e entidades representativas de trabalhadores e empregadores.

A consulta deve ser **livre** (sem interferências nem pressões); **prévia** (anterior à adoção das medidas legais ou administrativas de execução dos projetos/atividades); **de boa-fé** (resultado do diálogo equitativo, com igualdade de oportunidades e capacidade de influir na decisão final); **culturalmente adequada** (com respeito às formas de governo, usos, costumes de cada povo), com o objetivo de se chegar ao **consentimento** dos povos possivelmente afetados pelos projetos de investimento em terras tradicionais.

Desse modo, Liana da Silva (2016) revela que o contexto de omissões e inobservâncias reiteradas dos Estados nacionais na implementação dos direitos de consulta e participação tem impulsionado nos últimos anos os processos de construção dos protocolos autônomos de consulta prévia por um conjunto diverso de povos e comunidades tradicionais. A partir dos agenciamentos promovidos por redes de articulação e luta por direitos territoriais e de livre determinação, baseados na troca de experiências entre povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais em toda América Latina, os protocolos autônomos resguardam uma dimensão constituinte, na medida em que expressam acordos políticos fundamentais emanados desde as formas próprias de organização social e tomadas de decisões acerca dos aspectos que os diferenciam da coletividade nacional.

Assim, “nos protocolos é possível encontrar os princípios, diretrizes, critérios e regras mínimas que deverão ser respeitados pelo Estado para que um processo de consulta prévia seja culturalmente adequado, respeitando-se as particularidades e o direito próprio dos povos em questão” (SILVA, 2019, p. 12). Como já foi indicado, os estados nacionais têm a obrigação de garantir a participação efetiva de comunidades quilombolas e povos originários nas decisões relativas a quaisquer medidas públicas e privadas que afetem seus territórios, considerando as relações de complementariedade e autorreforço entre

esses grupos étnicos e as terras, territórios e recursos naturais essenciais à reprodução física, cultural e espiritual dos seus modos de vida (CIDH, 2009a).

Assim, os deveres de consulta e participação são manifestações concretas de uma obrigação geral segundo a qual os Estados nacionais devem garantir que os povos indígenas, tribais e afrodescendentes sejam consultados sobre os temas suscetíveis de afetá-los (CIDH, 2009b), tendo em conta que tais procedimentos devem ter por objetivo a obtenção do consentimento livre e informado, como dispõe a Convenção 169 da OIT.

O relator especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas das Nações Unidas, James Anaya (ONU, 2009) ressalta em um de seus informes que a Convenção 169 obriga os Estados a consultar as populações originárias e afrodescendentes, de boa-fé e com o objetivo de se chegar a um acordo e se obter o consentimento, sobre as decisões que os afetem em distintos contextos.

Seguindo esse entendimento, Liana da Silva (2019, p. 13) destaca que os protocolos autônomos, de maneira geral, são concebidos para demonstrar como um “processo de consulta deve ser realizado de forma legítima e apropriada, respeitando-se as particularidades culturais e as instituições representativas de cada povo ou comunidade. Trata-se, portanto, de um exercício de autodeterminação dos povos, que deve ser observado e respeitado pelo Estado”.

Ainda mais em uma conjuntura de acirramento das violações de direitos humanos, ambientais, territoriais e de livre determinação com o avanço das fronteiras do neoextrativismo na América Latina, comunidades quilombolas, povos tradicionais e indígenas tem se mobilizado para elaborar protocolos autônomos de consulta, reafirmando identidades, territorialidades e ancestralidades como arsenal de defesa aos projetos genocidas em curso.

A partir da sistematização das práticas autônomas de consulta realizada por comunidades étnicas e da linha jurisprudencial no contexto colombiano e interamericano, o “Protocolo para la Actuación de la Defensoría del Pueblo en los procesos de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado de Programas, Obras y Actividades Susceptibles de Afectar a Pueblos y Comunidades Étnicas”, elenca 14 princípios que orientam para uma consulta prévia, livre, informada e adequada, sendo eles: 1) boa-fé, associada ao propósito de agir com lealdade, transparência, evitando causar danos por meio de ações conscientes ou previsíveis; 2) representatividade e legitimidade, buscando garantir que as comunidades e povos estejam devidamente representados, através de seus

interlocutores legítimos, escolhidos segundo os critérios próprios de indicação; 3) oportunidade, na medida em que a consulta deve realizar-se de forma prévia à tomada de decisão, outorga de licenças, assinatura de contratos ou construção das obras, sendo garantido o direito de efetivo de participar e influir no processo decisório; 4) publicidade e transparência, para que a consulta seja prévia e informada, deve-se garantir o acesso a toda informação relevante acerca das medidas administrativas ou legislativas objeto da consulta, em linguagem clara, de forma a fundamentar a posição dos sujeitos afetados de forma integral e consciente; 5) pluralismo jurídico, ao reforçar que povos indígenas e demais comunidades étnicas tem direito de que sejam respeitados seus costumes e tradições, bem como o direito de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, garantindo participar plenamente, se assim desejarem, da vida política, econômica, social e cultural do Estado nacional; 6) livre determinação, baseado no reconhecimento de que povos e comunidades tem o direito de decidir sobre suas opções de vida, formas de organização social e representação política, cabendo ao Estado adotar as medidas especiais para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, o trabalho, as culturas e o meio ambiente dos grupos interessados, sempre que tais medidas não sejam contrárias aos desejos expressos livremente por eles; 7) não discriminação, ao expressar que povos e comunidades indígenas, negras e demais grupamentos étnicos devem gozar de igualdade de condições e direitos ao conjunto da população, e que o usufruto de direitos especiais, associados à diversidade étnica, não pode converter-se em obstáculo para o exercício dos demais direitos humanos; 8) interpretação *pro homine*, ao estabelecer que a aplicação jurídica deve buscar norma mais favorável aos grupos étnicos e a situação mais benéfica ao gênero humano, voltada sempre à proteção, garantia e promoção dos direitos fundamentais das pessoas; 9) precaução, princípio extraído das normas internacionais sobre meio ambiente, define que em caso de dúvida quando ao tipo e extensão dos impactos de uma obra, projeto ou atividade sobre os bens naturais indispensáveis à vida de povos e comunidades étnicas, deve-se adotar medidas protetivas como forma de evitar os danos; 10) prevenção, buscando evitar o agravamento das condições de vulnerabilidade dos povos e comunidades afetadas através da suspensão de eventuais medidas e ações que coloquem em risco o direito à vida e à integridade cultural dos grupos; 11) diálogo intercultural, decorrente do direito de participação, visando garantir o mútuo entendimento entre as partes interessadas a partir do respeito às manifestações culturais, códigos linguísticos e pautas políticas próprias; 12) flexibilidade, expressão da diversidade cultural, parte do

pressuposto de que não há um modelo único de consulta prévia, aplicável indistintamente a todos os povos indígenas e comunidades étnicas, mas sim, procedimentos adequados a cada contexto cultural e socioambiental envolvido; 13) razoabilidade e proporcionalidade, para que a decisão da autoridade seja objetiva, condizente com a finalidade constitucional de proteção da identidade social, cultural e econômica dos povos e comunidades, manejando os mecanismos necessários para mitigar, corrigir, reparar os efeitos que as medidas públicas e privadas podem produzir em detrimento da coletividade; 14) confiança legítima, derivado do princípio da boa-fé, parte da convicção de que o processo de consulta prévia seguirá o curso acordado entre as partes interessadas, respeitando as decisões pactuadas contra atos e omissões que possam afetar seu regular seguimento.

As Diretrizes sobre Assuntos dos Povos Indígenas, formulada pelo Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento, definem que as informações mínimas destinadas aos povos afetados devem abranger: i) a natureza, a extensão, o ritmo, o alcance e a reversibilidade das medidas propostas; ii) as razões, objeto e tempo de duração do projeto; iii) a identificação das áreas afetadas; iv) a avaliação preliminar dos possíveis riscos, impactos econômicos, sociais, culturais e ambientais e uma proposta equitativa e justa de distribuição dos benefícios do projeto; v) a identificação dos sujeitos participantes da consulta, entre comunidades e povos afetados, pessoas físicas e jurídicas do setor privado, instituições e gestores públicos etc.; e vi) os procedimentos para resolução dos conflitos de interesses.

A dimensão prévia da consulta está relacionada ao tempo adequado para acesso às informações sobre o projeto, viabilizando quando necessário, a tradução dos documentos para os idiomas tradicionais, de forma a fundamentar a tomada de decisão pelos povos e comunidades afetadas, livre de pressões, manipulações ou intimidações externas, como incentivos monetários, estratégias de divisão, ameaças e outras formas de represália. Os direitos de consulta e participação de povos indígenas e comunidades quilombolas representados pelo poder de dar ou negar o consentimento sobre projetos de exploração executados em suas terras, águas, campos, serras e florestas tem se afirmado como mecanismos de defesa e proteção contra as repercussões predatórias do avanço da expropriação territorial pelos governos e corporações econômicas nacionais e estrangeiras.

Nas últimas décadas, e cada vez com maior frequência, os distintos mecanismos de monitoramento e denúncia da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

têm registrado violações de direitos de populações originárias e afrodiáspóricas por todo o continente, revelando o descumprimento sistemático e reiterado das obrigações estatais, principalmente quanto aos direitos sobre as terras tradicionalmente ocupadas e à consulta, consentimento e veto livre, prévio e informado previstos na Convenção 169.

O direito de consulta prévia pressupõe a participação efetiva dos grupos étnicos impactados desde as primeiras etapas, nas fases de concepção, execução e avaliação dos projetos de desenvolvimento implantados em suas terras e territórios ancestrais (CIDH, 2009b). Para a Corte Interamericana, em sentença sobre o caso do povo Saramaka contra o Estado do Suriname (CORTE IDH, 2007), participação efetiva compreende o direito de consulta, consentimento e veto de povos indígenas e comunidades afrodescendentes em conformidade com seus costumes e tradições, quando impactadas por projetos de desenvolvimento, extração ou exploração executados dentro dos seus territórios.

Como assevera o artigo 6.1 da Convenção 169, as consultas devem ser realizadas “mediante procedimentos apropriados e em particular através de suas instituições representativas, cada vez que se prevejam medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar-lhes diretamente”. Prossegue o artigo 6.2 convencionado indicando que “as consultas deveram efetuar-se de boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com a finalidade de chegar a um acordo ou lograr o consentimento acerca das medidas propostas” (OIT, 1989).

A participação efetiva nas tomadas de decisões é o mecanismo básico para garantir a proteção dos demais direitos das populações quilombolas, indígenas e tradicionais que se veem afetadas por projetos e planos de desenvolvimento e exploração executados dentro de seus territórios ancestrais. São os direitos à vida, à integridade física, psíquica e espiritual, à saúde, ao território, ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade, ao patrimônio cultural e histórico, material e imaterial, entre outros.

A Corte (2007; 2012) tem ressaltado que não se pode confundir as metodologias de socialização, dinâmicas de grupos, câmaras de negociação, salas de situação e entendimento realizadas pelas empresas privadas interessadas ou terceiros com os processos públicos de consulta prévia que devem ser mediados pelos Estados, em todos os seus níveis federativos, uma vez que estes são os sujeitos obrigados a cumprir o dever de consultar conforme estabelece a Convenção 169 (CORTE IDH, 2007).

A obrigação de consultar é responsabilidade do Estado, não podendo ser delegada para empresas privadas, muito menos para aquelas em conflito de interesses com a implementação dos projetos de exploração nos territórios das populações impactadas.

Não raro, verifica-se a terceirização dos procedimentos de consultas para empresas privadas, bem como Estados que consideram processos de diálogo e relacionamento realizados por empresas, dando por atendidas as obrigações de consultar povos e comunidades.

Os direitos de consulta e consentimento prévio, livre e informado estão amalgamados a uma série de outros direitos humanos fundamentais, especialmente com os de participação política previstos no artigo 23 da Convenção Americana e 7º da Convenção 169. No *Caso Yatama Vs. Nicarágua*, a Corte Interamericana ressaltou que as referidas disposições fundamentam que todos os cidadãos tem o direito de participar dos assuntos públicos, diretamente ou por meio dos seus representantes livremente eleitos, e, tratando-se de populações indígenas, o direito de participação abrange as tomadas de decisões sobre projetos, planos e ações que incidam sobre seus direitos cultural, territoriais, ambientais e de livre determinação, respeitando suas instituições próprias, valores, costumes, tradições e formas de organização (CORTE IDH, 2005b).

Nesse sentido, povos indígenas, comunidades afrodescendentes quilombolas e demais povos tradicionais em diversas regiões do continente tem investido na construção de protocolos autônomos para defender seus direitos de participação, consulta, consentimento e veto. Os protocolos debatidos, sistematizados e pactuados de forma autônoma e soberana são a expressão desse conjunto de direitos de livre determinação e autogoverno, ao “traduzir em regras concretas os princípios orientadores do direito de consulta, que estabelecem a obrigatoriedade da adoção de procedimentos apropriados às circunstâncias e do respeito às instituições representativas de cada povo e/ou comunidade” (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, p. 57, 2016).

Expressão da autonomia de povos e comunidades culturalmente diferenciadas e da sua predisposição ao diálogo de boa-fé com os Estados nacionais, os protocolos autônomos sintetizam em documentos escritos, regras costumeiras e tradicionais de resolução de conflitos internos e externos, desde os saberes e instituições comunitárias que devem ser respeitadas pelos governos, em todos seus estratos federativos (YAMADA; GARZÓN; GRUPIONI, 2019).

Ana Maria Silva Sarmiento (p. 81, 2019) destaca que os protocolos indicam os requisitos indispensáveis para que os procedimentos de consulta sejam considerados válidos, ou seja, realizados de forma livre, prévia, informada, legitimamente representada e culturalmente adequada, uma vez que o instrumento determina “quem deve ser consultado, como deve ser realizada a consulta e qual o efeito que dela emana, mostrando-

se o primeiro passo para se estabelecer o diálogo com os diversos atores externos, e dentre eles os entes governamentais”.

Em nível regional, por um lado, tem se verificado avanços relativos no que diz respeito à garantia e aplicação do direito de consulta prévia, com a construção de marcos normativos específicos, a exemplo de países como Peru, Chile e Bolívia, passando a prever e regular as consultas no setor de hidrocarbonetos (petróleo e gás). No caso brasileiro, tem-se a Lei 13.123/2015, que trata sobre a proteção do patrimônio genético nacional, estabelece os protocolos comunitários como norma procedimental das populações indígenas, quilombolas e tradicionais para expressar, segundo seus costumes e tradições, as maneiras de acesso aos conhecimentos comunitários associados à repartição justa dos benefícios decorrentes da exploração econômica desses saberes.

Por outro lado, parte considerável dos países latino-americanos, como é o caso do Brasil, não possuem leis específicas que reconheçam e implementem os direitos de consulta e participação. Nessa indeterminação normativa, os aspectos regulatórios são negociados desde os conflitos socioambientais, a partir da capacidade de organização e mobilização comunitárias na defesa dos seus interesses. Não raro, os termos da consulta prévia são definidos casuisticamente nos litígios que chegam ao Poder Judiciário, após sua violação por agentes públicos e privados. Nesse cenário, acompanha-se a proliferação de permissões, outorgas, concessões, autorizações e licenças administrativas para atividades econômicas de todo tipo sem considerar efetivamente os direitos de consulta, consentimento e veto livre, prévio e informado de comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais (ONU, 2015).

Em uma análise substantiva, duas preocupações básicas rondam essas normas: a primeira relaciona-se ao fato de que as legislações, de forma geral, apresentam um conteúdo mais restritivo do que os instrumentos internacionais quanto à proteção dos direitos humanos fundamentais das populações afetadas; já a segunda, ressalta que vários dos processos de elaboração e aprovação dessas normas foram ou estão sendo questionados pelas organizações representativas de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais em seus países e no sistema interamericano, ao denunciarem que as medidas legislativas foram levadas a cabo em desrespeito aos seus direitos, costumes e tradições, com pouca ou nenhuma capacidade de decisão sobre os aspectos centrais das propostas legislativas (DPLF, 2015).

2.5. ESTRATÉGIAS DE REGULAMENTAÇÃO DO DCCPLI NA AMÉRICA LATINA

Como pudemos verificar, desde a edição da Convenção 169 da OIT, no final dos anos 1980, a América Latina desponta como a região em que o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado de povos indígenas, tribais e afrodiaspóricos têm experienciado maior desenvolvimento jurídico e político em nível global. Após longas experiências ditatoriais, num contexto de abertura democrática que se dá a partir da década de 1980, diversas Constituições nacionais latino-americanas passam a garantir e promover os direitos fundamentais territoriais, culturais, de autonomia e participação política de povos indígenas, comunidades afrodiaspóricas e tradicionais internamente em seus ordenamentos.

Em relação ao DCCPLI, é possível identificar três paradigmas distintos de tratamento constitucional na região. Um primeiro, sendo o mais garantista, reconhece textual e explicitamente o direito de consulta prévia em termos equitativos e até mais amplos do que os instrumentos internacionais, como são os casos da Constituição do Estado Plurinacional de Bolívia e da República do Equador (DPLF, p. 3, 2015).

Aprovada mediante referendo e promulgada em 07 de fevereiro de 2009, a Carta Constitucional boliviana desponta como texto fundante de um Estado Plurinacional que reconhece os povos indígenas como entidades históricas, culturais e políticas diferenciadas, constituintes de uma sociedade intercultural. De modo pioneiro e exclusivo na região, uma série de dispositivos constitucionais fazem referência ao DCCPLI, destacando-se o artigo 30.II.15, a seguir:

Artículo 30. (...) II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: (...) **a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.** En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan (grifos nossos) (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA, 2009).

Em uma interpretação sistêmica, a Constituição boliviana estabelece que o direito fundamental à consulta prévia é parte do regime de governo democrático (artigo 11.II.1), conformador da autonomia originária e camponesa (artigos 290, 293, 294 e 295), e abrange decisões acerca do meio ambiente (artigo 342), exploração de recursos naturais

em territórios tradicionais indígenas (artigos 352 e 403), relacionando-se ao direito de existir e à identidade cultural desses povos (artigo 30).

No mesmo nível protetivo que a Constituição boliviana está a Constituição da República do Equador, indicando expressamente em seu artigo 57, inciso 7, que se deve garantir às comunas, comunidades, povos e nacionalidade indígenas, o direito coletivo à consulta prévia, livre e informada. O DCCPLI deve ser aplicado em todos os planos e programas de prospecção, exploração e comercialização de recursos não renováveis que se encontrem em terras dos grupos étnicos que podem ser afetados ambiental e culturalmente. Todo o processo deve se dar em um prazo razoável, sendo garantida a participação comunitária em cada fase decisória e o direito à indenização quanto aos danos sociais, culturais e ambientais suportados. Como uma medida compensatória, a norma constitucional estabeleceu a garantia de participação das comunidades impactadas nos benefícios gerados pelos empreendimentos públicos e privados. O texto remete ao plano infraconstitucional o regramento dos casos em que não haja a obtenção do consentimento dos povos e comunidades interessadas.

O artigo 398 da Carta equatoriana determina que “toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad” (REPÚBLICA DO EQUADOR, 2008). Para ser considerada constitucionalmente válida, a consulta prévia deve garantir o acesso amplo e oportuno às comunidades interessadas a toda informação essencial acerca do projeto e seus impactos. O dispositivo constitucional ainda estipula que a “ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta”.

A Constituição mexicana também está entre aquelas em que o direito à consulta prévia é garantido de forma expressa. O México ratificou a C169 em 1990, sendo o primeiro país da região a fazê-lo. Desde então se inicia um amplo processo de reconhecimento dos povos e comunidades indígenas no país, culminando com primeira Reforma Constitucional, em 1992, com a alteração do Artigo 4º da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, passando a se declarar como país pluricultural, protegendo e promovendo as línguas, culturas, usos e costumes dos povos originários.

Em janeiro de 1994 se dá o levantamento no estado de Chiapas, com o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), formado por diversos agrupamentos indígenas, sociais e camponeses, como uma reação à política de abertura econômica e consequente avanço da expropriação dos recursos naturais e territórios tradicionais no governo do ex-

presidente Carlos Salinas Gortari. Entre os objetivos do EZLN, o de maior visibilidade é a defesa dos direitos coletivos e individuais dos povos indígenas. A partir desse movimento, o Estado mexicano instaura a Comissão de Concórdia e Pacificação, integrada por deputados e senadores, visando estabelecer uma instância de diálogo e construção de possíveis entendimentos. Das negociações iniciais, os “Acuerdos de San Andrés Larráinzar” foram redigidos, dentro dos quais se previa o reconhecimento dos direitos coletivos indígenas⁴⁹. Em 1996, os acordos são retomados e servem de base para elaboração de um projeto de lei conhecido como “Ley COCOPA”, refutada pelo EZLN.

Nos anos 2000, durante a presidência de Vicente Fox Quesada, a iniciativa de lei é retomada e enviada ao Congresso para discussão, resultando na reforma de diversos dispositivos constitucionais em 2001. Entre as mudanças, o Artigo 2º da Constituição passa a estabelecer a obrigação do Estado mexicano de consultar os grupos étnicos na elaboração dos Planos Nacional, estaduais e municipais de desenvolvimento, e incorporar suas propostas no resulta final dos projetos.

Em um segundo patamar estão as Constituições que embora não reconheçam diretamente a consulta prévia, estabelecem outros direitos conexos para povos indígenas e o conjunto diverso de comunidades étnicas. Neste âmbito está a maioria dos países latino-americanos, apresentando diferenças significativas quanto ao grau e as formas desse reconhecimento. A Constituição colombiana de 1991, por exemplo, dispõe amplamente sobre os direitos fundamentais dos povos originários, guardando estreita relação com o direito de consulta e consentimento prévio.

A Carta constitucional reconhece que a Colômbia é um Estado pluralista (artigo 1), que deve proteger a diversidade étnica e cultural (artigo 7), garantindo aos grupos étnicos o direito a uma formação que respeite e desenvolva suas identidades culturais (artigo 68). A Constituição colombiana reconhece ainda os direitos territoriais que povos indígenas e comunidades negras dispõem sobre as terras comunais, de natureza impenhorável, imprescritível e inalienável (artigos 63 e 329). As entidades territoriais indígenas são dotadas de autonomia política, administrativa e cultural (artigo 287), sendo governadas de acordo com o direito consuetudinário desses povos (artigo 330).

Em relação à exploração de recursos naturais em territórios tradicionais, a atividade deve se dar sem o comprometimento da integridade cultural, social e econômica

⁴⁹ Ver: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Nota Técnica: perspectiva empresarial sobre la consulta previa**. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_821377.pdf>. Acesso em 08 de jul. 2022.

dos grupos, sendo garantida a participação dos representantes das respectivas comunidades nas decisões governamentais a respeito (artigo 330). Ao mesmo tempo, as entidades territoriais indígenas constituídas são beneficiárias da distribuição e participações nos resultados da exploração dos recursos naturais (artigo 356). No plano de participação institucional, é garantido aos povos indígenas pleitear representação ao Senado e à Câmara de Representantes pelas entidades territoriais respectivas (artigos 171 e 176).

Além disso, a Carta colombiana legitima as funções jurisdicionais que exercem os povos indígenas através dos seus sistemas de autoridade territorial interna, baseada no direito próprio (artigo 246). Especificamente em relação às comunidades negras, tanto o artigo 55 das disposições transitórias da Constituição, como as previsões da *Ley 70* de 1993, estabelecem mecanismos para proteger os direitos territoriais, de identidade cultural e participação política (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 1991).

Neste nível também se encontra a Constituição Política peruana de 1993, que embora não tenha uma disposição expressa acerca do direito de consulta e consentimento prévio, possui outros dispositivos relacionados aos direitos de povos indígenas que servem de fundamento para sua aplicação. Ainda que em uma perspectiva menos garantista do que a Constituição colombiana, a Carta Constitucional do Peru reconhece o direito de povos originários e demais coletividades étnicas à identidade cultural (artigos 2.19 e 89), à propriedade comunal (artigos 88 e 89), à autonomia (artigo 89), de exercício de funções jurisdicionais próprias e o reconhecimento de autoridades internas (artigo 149), bem como os direitos de participação política (artigo 191).

Já a Constituição brasileira de 1988, como já analisado, reconhece em seu capítulo VIII e demais dispositivos, os direitos dos povos indígenas à organização social, costumes, crenças, tradições e posse originária sobre as terras tradicionalmente ocupadas, destacando que são nulos de pleno direito os atos que tenham por objetivo a ocupação, domínio, exploração de riquezas naturais do solo, dos rios e lagos neles existentes, salvo relevante interesse público (artigo 231, § 6º). Por via complementar, o artigo 216 reafirma que constitui patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial que se relacionam com a identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nacional.

Apesar da Carta Federal de 1988 acolher as demandas de livre determinação de povos indígenas e comunidades quilombolas, algumas disposições do texto constitucional conflitam com aquelas estabelecidas na C169, a exemplo do disposto no artigo 49, XVI,

ao firmar que compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e minerais em terras indígenas, ainda que escutando as comunidades e assegurando-lhes a participação nos resultados (BRASIL, 1988).

Já a Constituição Política da República da Guatemala, promulgada em 1985, não faz menção sobre a consulta prévia, embora reconheça direitos conexos. A Carta guatemalteca reserva uma seção sobre comunidades indígenas. Entre as garantias aplicáveis destacam-se os direitos à identidade cultural das pessoas e comunidades (artigo 58), à salvaguarda ao patrimônio cultural da Nação (artigo 60), nele compreendido a arte, o folclore e os artesanatos tradicionais (artigo 62). A Constituição obriga ainda o Estado da Guatemala a proteger os grupos étnicos (artigo 66), suas terras tradicionais e cooperativas agrícolas indígenas (artigo 67), bem como a outorga de imóveis rurais para o desenvolvimento das comunidades (artigo 68).

Por fim, no terceiro e último patamar, estão aquelas Constituições em que o reconhecimento de direitos indígenas é deficitário. A Constituição do Chile, por exemplo, datada de 1980, figura juntamente com a da Costa Rica, como uma das poucas na América Latina em que não possuem dispositivos que reconheçam direitos indígenas nem o direito à consulta prévia.

Esse panorama constitucional latino-americano é relevante para evidenciar o nível de institucionalização do DCCPLI e auxiliará na identificação das hierarquias de recepção da C169 nos ordenamentos internos, e particularmente no Brasil.

2.5.1. Posição da Convenção 169 nos ordenamentos internos e bloco de constitucionalidade

A posição hierárquica da Convenção 169 da OIT nos ordenamentos nacionais varia de acordo com as disposições internas acerca da recepção das normas de direito internacional. As Constituições da Bolívia, Colômbia e Guatemala atribuem status constitucional aos tratados de direitos humanos ratificados pelos países. No México, em 2011, como resultado de um conjunto de reformas constitucionais, o país passa a incluir como texto constitucional, os direitos humanos protegidos por tratados internacionais em que o país figure como parte, fortalecendo uma interpretação *pro personae*. Até que em 2016, o Artigo 133 da Constituição atribui expressamente a hierarquia constitucional aos tratados internacionais, conferindo à Convenção 169 o status de lei suprema da nação (OIT, 2021).

No caso do Peru, muito embora a Constituição não regulamente expressamente o tema, a garantia da consulta prévia está implícita no artigo 2, inciso 19, que dispõe acerca da proteção da identidade étnica e cultural. A Carta peruana dispõe que os tratados fazem parte do direito nacional (artigo 55), uma vez que, os direitos enumerados na Constituição não excluem outros de natureza análoga ou fundados na dignidade humana, nos princípios da soberania do povo, do Estado democrático de direito e da forma republicana de governo (artigo 3).

Além do mais, de acordo com a IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, os direitos fundamentais devem ser interpretados em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados e acordos em matéria de direitos humanos que o Peru seja parte. No plano jurisprudencial, o Tribunal Constitucional tem reconhecido o status constitucional dos tratados de direitos humanos, e em particular, da Convenção 169⁵⁰.

Já no contexto chileno, a despeito do texto constitucional estabelecer que os órgãos estatais devem respeitar e promover os direitos que tenham por fonte a Constituição e os demais tratados internacionais vigentes no Chile, a Corte Suprema e o Tribunal Constitucional têm mantido posições distintas quanto a aplicação das normas internacionais no direito interno, não sendo possível afirmar de modo geral que os tratados de direitos humanos possuem natureza constitucional no país. Com base no parágrafo segundo do artigo 5 da Constituição, que diz que o limite para o exercício da soberania reside nos direitos essenciais da natureza humana, a Corte Suprema tem afirmado que os direitos fundamentais reconhecidos nos instrumentos internacionais de direitos humanos são parte da Constituição⁵¹.

Algumas decisões têm sustentado que os direitos humanos consagrados nos tratados internacionais em que o Chile figure como parte são de natureza constitucional⁵².

⁵⁰ Tribunal Constitucional. EXP. N.º 03343-2007-PA/TC. LIMA. Jaime Hans Bustamante Johnson. Sentencia de 19 de febrero de 2009, párr. 31.

⁵¹ “Considerando Trigésimonono: (...) los derechos humanos asegurados en un tratado se incorporan al ordenamiento jurídico interno, formando parte de la Constitución material adquiriendo plena vigencia, validez y eficacia jurídica, no pudiendo ningún órgano del Estado desconocerlos y debiendo todos ellos respetarlos y promoverlos, como asimismo, protegerlos a través del conjunto de garantías constitucionales destinadas a asegurar el pleno respeto de los derechos”. Sentencia Sala Penal, Rol No 3125 – 04, del 13 de marzo de 2007; en el mismo sentido, Sentencia Rol N.º 4.183-06, del 18 de abril de 2007, considerandos 9º y 10º.

⁵² Corte Suprema. “Caso Sandoval”. Sentencia del 17 de noviembre de 2004, Rol 517-2004; “Caso Vásquez y otros”. Sentencia del 13 de diciembre de 2006, Rol 559-2004; “Caso Rojas”. Sentencia del 13 de marzo de 2007, Rol 3125-04, considerando 35; “Caso Rojo Espinoza”. Sentencia del 18 de junio de 2008, Rol 2054-08, considerando 1; “Caso Zapata Reyes”. Sentencia del 10 de mayo de 2007, Rol 3452-06, considerando 66; “Caso Gómez Aguilar”. Sentencia del 24 de enero de 2008, Rol 1528-06, considerando

Todavía, o Tribunal Constitucional chileno tem ratificado que a leitura das normas constitucionais alusivas aos tratados internacionais não faz menção expressa ao status normativo desses instrumentos. Assim, a posição dominante do órgão judicante consiste no entendimento de que a hierarquia dos referidos tratados é inferior à Constituição, mas superior às outras normas jurídicas.

Nos sistemas constitucionais colombiano e boliviano, a Convenção 169 integra o chamado bloco de constitucionalidade para determinar a natureza e a força normativa do instrumento convencional. Amparadas pelo artigo 93 da Constituição⁵³, pela Ley 21 de 1991 que ratificou a C169, a Corte Constitucional da Colômbia, na Sentença C-574 de 1992, analisando a validade das normas de direito internacional humanitário em âmbito interno, destacou que esse conjunto normativo é eficaz e de cumprimento obrigatório pelos Estados, independente da sua ratificação, por se tratar de “un catálogo axiológico cuya validez absoluta y universal no depende de su consagración en el ordenamiento positivo”.

Já na Sentença C-175 de 2009, a Corte colombiana firmou o entendimento que todas as regulações que afetem os territórios ancestrais indígena impõem a realização da consulta prévia, na medida em que tanto as normas de direito internacional como a própria jurisprudência constitucional reconhecem a posição central que o território cumpre na definição da identidade dos povos indígenas e tribais, assim como as obrigações estatais correlatas derivam de instrumentos normativos dotados de força constitucional. Assim, a teoria do bloco de constitucionalidade tem sido amplamente utilizada pela Corte Suprema da Colômbia, especialmente em ações de tutela individuais e coletivas para determinar a adequação de leis regulamentadoras à ordem interna.

Para ello conviene tener en cuenta que estos convenios hacen parte, en sentido genérico, del corpus normativo de los derechos humanos, puesto que, tanto los tratados de derechos humanos en sentido estricto como los convenios de derecho humanitario son normas de ius cogens que buscan, ante todo, proteger la dignidad de la persona humana. Son pues normatividades complementarias que, bajo la idea común de la protección de principios de humanidad, hacen parte de un mismo género: el régimen internacional de protección de los derechos de la persona humana. La diferencia es entonces de aplicabilidad, puesto que los unos están diseñados, en lo esencial, para situaciones de paz,

37. Estas sentencias han sido citadas en: Nash, C. (2012). Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Chile. Recepción y Aplicación en el ámbito interno. Chile: Universidad de Chile. Facultad de Derecho.

⁵³ “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia“ (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 1991).

mientras que los otros operan en situaciones de conflicto armado, pero ambos cuerpos normativos están concebidos para proteger los derechos humanos (Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995).

Cabe ressaltar que normas de direito internacional humanitário e de direitos humano conformam o *ius cogens*, sendo inderrogáveis pelos Estados, só que para tanto dois requisitos são necessários, definidos pelo artigo 93 da Carta Magna colombiana: o primeiro é a compatibilidade do direito humano com os pressupostos internos e o segundo que é a seu caráter inafastável mesmo em condições de exceção (RIVERA AYALA, 2021). Cumpridos os dois requisitos, os tratados de direitos humanos passam a vigor plenamente na ordem constitucional.

Deste modo, por bloco de constitucionalidade deve-se entender o conjunto de normas e princípios que sem estarem explicitamente previstos no texto constitucional, são utilizados para o controle de constitucionalidade de leis, uma vez que integram o sistema axiológico da Constituição. O bloco é constituído por todas as normas com valor hierárquico de norma constitucional, estando ou não diretamente referidas pela Constituição. Nos marcos do constitucionalismo contemporâneo, as cartas constitucionais não são textos inflexíveis, nem de rigor exegético inamovível, cuja hermenêutica permite fazer remissões, expressas ou tácitas, a outras regras e princípios de relevância para a prática constitucional adequada, sendo muitas vezes o caminho eficaz para fazer cumprir suas finalidades políticas, sociais e jurídicas, afastando ou aderindo normas para o tratamento dos casos concretos.

Considerar a C169 a partir da técnica do bloco de constitucionalidade traz como consequências jurídicas uma série de afirmações, a exemplo: a) a convenção possui hierarquia de valor constitucional; b) permite o controle de convencionalidade para analisar a adequação dos demais regramentos com os pressupostos da convenção; c) amplia o rol de direitos fundamentais e de obrigações estatais (RIVERA AYALA, 2021, p. 71).

Posição similar é verificada no contexto brasileiro. O artigo 5º, §2º da Constituição Federal de 1988 reconhece os tratados internacionais de direitos humanos celebrados pelo país como normas de status constitucional, estando, por tanto, no topo da hierarquia legal. Entretanto, com a vigência da Emenda Constitucional nº 45/2004, foi acrescentado o §3º ao citado artigo 5º, estabelecendo que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas

constitucionais” (BRASIL, 1988). Em termos práticos, isso quer dizer que os tratados de direitos humanos que não forem ratificados com o quórum qualificado não podem ser equiparados à Emenda Constitucional, não tendo, por tanto, o status hierárquico da Constituição.

Há uma jurisprudência mais antiga do Supremo Tribunal Federal (STF) que firmava por maioria o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil ingressariam no ordenamento nacional com hierarquia de lei ordinária, concorrendo, assim, com as demais leis na aplicação aos casos concretos. No entanto, em 2008, apreciando conflito aparente entre norma nacional e o Pacto de San Jose da Costa Rica, o STF altera sua posição dominante, por cinco votos a quatro, passando a determinar que os tratados de direitos humanos não recepcionados por quórum qualificado de emenda constitucional estariam acima das normas legais, dotada de status supralegal. Nas palavras do ministro relator Gilmar Mendes⁵⁴, “(...) os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008).

Um ano após a expedição do acórdão pelo STF, o Estado brasileiro aderiu à Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, por meio do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. O artigo 27 convenicionado dispõe que “Uma parte (Estado Nacional) não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um Tratado” (BRASIL, 2009). Nesse sentido, Souza Filho (2018, p. 168) defende que hoje, com muito maior razão, deve-se aplicar a supralegalidade, consolidando a previsão constitucional de que “as Leis Ordinárias ou Complementares não podem ser invocadas para o descumprimento de qualquer Tratado, ainda mais se for de Direitos Humanos”.

Essa relação entre os ordenamentos nacionais e as normas internacionais remete às tensões que marcam o limite do exercício da soberania estatal frente aos acordos firmados de forma voluntária e de boa-fé. Para que um Estado não cumpra as disposições de tratados e convenções ratificadas, em geral, deve oferecer um instrumento formal de denúncia, seguindo os protocolos próprios junto aos Conselhos e Comissões executivas de cada instrumento.

⁵⁴ RE 349703/ RS – Rio Grande do Sul. Relator p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 03/12/2008.

A partir da realidade brasileira, do ponto de vista normativo, a Convenção 169 da OIT é uma norma supralegal. Isto quer dizer que sua aplicação não pode ser afastada por nenhum ato legal, seja lei ordinária, lei complementar, decreto, medida provisória, portaria, resolução etc. Em termos práticos, os órgãos da Administração Pública devem observar os critérios estabelecidos na C169 no desenvolvimento das suas ações, não podendo alegar normas incompatíveis para relativizar seu cumprimento.

2.5.2. Marcos legais e normativos sobre o DCCPLI

No plano infraconstitucional, o reconhecimento do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado tem se dado através da edição de um conjunto disperso de leis em cada ordenamento interno. O Estado Plurinacional da Bolívia ratificou a Convenção 169 através da Lei nº 1257, em 11 de junho de 1991; e, posteriormente, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, por meio da Lei nº 3760, de 07 de novembro de 2007, ambas fundamentando a aplicação do direito de consulta prévia no país.

Importante registrar que em relação às atividades econômicas no setor de hidrocarbonetos, o direito de consulta está regulamentado pela Ley nº 3058 de Hidrocarburos⁵⁵, de 18 de maio de 2005 que, entre outras disposições, estabelece em cumprimento aos artigos 4, 5, 6, 15 e 18 da Convenção 169 da OIT, que as comunidades e povos campesinos, indígenas e originários, independentemente do seu tipo de organização, devem ser consultados de forma prévia, obrigatória e oportuna, quando se pretenda desenvolver qualquer atividade hidrocarburífera capaz de atingi-los.

O procedimento para aplicação da consulta prévia está regulamentado pelo Decreto Supremo N° 29033⁵⁶ de 2007, modificado e complementado pelos Decretos Supremos N° 29574 y N° 2298.13. De maneira geral, as normas estabelecem que a consulta deve ser realizada em dois momentos: 1) previamente à licitação, autorização,

⁵⁵ “La presente Ley norma las actividades hidrocarburíferas y establece los principios, normas y procedimientos fundamentales que rigen en el ámbito del territorio nacional en lo que se refiere al sector hidrocarburífero. La Ley ha sido promulgada en ejecución y cumplimiento de los resultados del Referéndum del 18 de julio de 2004”. Disponível em: <https://leap.unep.org/countries/bo/national-legislation/ley-no-3058-ley-de-hidrocarburos>. Acesso em 02 de jul. 2022.

⁵⁶ “El reglamento tiene por objeto establecer las disposiciones y procedimientos para el proceso de consulta y participación previa, obligatoria y oportuna a los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en Bolivia, cuando se pretenda desarrollar actividades hidrocarburíferas en sus tierras comunarias de origen, propiedades comunarias y tierras de ocupación y acceso”. Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/reglamento-consulta-participacion-actividades-hidrocarburiferas-decreto-supremo-no>. Acesso em 02 de jul. 2022.

contratação, convocatória e aprovação das medidas, obras e projetos relacionadas a hidrocarbonetos; 2) previamente à aprovação dos estudos de avaliação de impacto ambiental, reforçando os primados da boa-fé, veracidade, transparência e informação e oportunidade.

Pelo Decreto Supremo N° 29033, em seu artigo 9º, o processo de consulta possui quatro fases, a saber: 1) coordenação e informação; 2) organização e planejamento; 3) execução da consulta; 4) concertação. As considerações e recomendações acordadas como resultado do processo de consulta devem ser consideradas como critérios fundamentais para elaboração e aprovação dos estudos de impacto ambiental do respectivo projeto.

Ainda no contexto boliviano, no âmbito das atividades de mineração, os direitos de consulta prévia, livre e informada está regulamentado pela Ley N° 535 de Minería y Metalurgia⁵⁷, de 28 de maio de 2014, e que de acordo com inciso 15, artigos 30 e 403 da Constituição Política de Estado, garante o direito de consulta e consentimento prévio, realizado pelo Estado, para as nações e povos indígenas, originários, camponeses, comunidades interculturais e povos afrobolivianos, como direito coletivo fundamental, de caráter obrigatório, a ser realizado em função da lavratura de contrato administrativo de exploração mineral suscetível de afetar diretamente seus direitos coletivos.

O Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros⁵⁸ dispõe em seu artigo 28, parágrafo I que a consulta prévia é um direito fundamental e coletivo, de caráter obrigatório, a ser realizado em todas as solicitações para celebração de contratos administrativos minerários. Pela Lei 535 (Ley de Minería y Metalurgia, o procedimento de consulta e consentimento prévio possui as seguintes etapas: a) fase preparatória; b) notificações e reuniões de diálogo intercultural; c) representação em prazo máximo; d) deliberações e reuniões seguintes; e) mediação e decisão; g) resolução final; h) custos.

⁵⁷ “La presente Ley tiene por objeto regular las actividades minero metalúrgicas estableciendo principios, lineamientos y procedimientos, para la otorgación, conservación y extinción de derechos mineros, desarrollo y continuidad de las actividades minero metalúrgicas de manera responsable, planificada y sustentable; determinar la nueva estructura institucional, roles y atribuciones de las entidades estatales y de los actores productivos mineros; y disponer las atribuciones y procedimientos de la jurisdicción administrativa minera, conforme a los preceptos dispuestos en la Constitución Política del Estado”. Disponível em: <https://encurtador.com.br/BKLMU>. Acesso em 02 de jul. 2022.

⁵⁸ “Que tiene por objeto establecer los procedimientos para la otorgación y extinción de los derechos mineros en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 535 de 28 de mayo de 2014, Ley de Minería y Metalurgia, documento que forma parte indisoluble de la presente Resolución Ministerial, así como los Anexos referidos a los contenidos mínimos del Plan de Trabajo y Desarrollo, Plan de Trabajo e Inversión y Plan de Trabajo y Presupuesto Financiero. Disponível em: https://www.autoridadminera.gob.bo/public/uploads/-Otorgacio%CC%81n_de_Derechos_Mineros.pdf. Acesso em 02 de jul. 2022.

Importante registrar que a Ley de Minería establece un prazo máximo de quatro meses para a conclusão do procedimento de consulta prévia, possibilitando a aprovação tácita de atividades de exploração mineral à revelia do consentimento dos sujeitos e comunidades impactadas. O estabelecimento de um prazo exíguo e peremptório representa uma violação aos direitos de consulta prévia e adequada, uma vez que não respeita o tempo para uma tomada de decisão livre e informada.

Na Bolívia, transcendendo o campo de aplicação agrário e ambiental, o instituto da consulta prévia tem se afirmado como uma forma de exercício da democracia direta e participativa. A Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional, de 16 de junho de 2010, e a Ley N° 026 de Régimen Electoral, de 30 de junho de 2010, definem que a consulta prévia é um mecanismo constitucional da democracia direta e participativa, convocada pelo Estado Plurinacional de forma obrigatória, antes de deliberar sobre a execução de projetos, obras ou atividades relacionadas com a exploração dos recursos naturais, devendo a população envolvida participar de forma livre, prévia e informada.

Em relação à jurisprudência do Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano, alguns pronunciamentos acerca do reconhecimento do direito de consulta e consentimento tem se destacado. A SCP 0300/2012⁵⁹ estabeleceu que “(...) la consulta debe ser previa, es decir, antes de aprobar cualquier proyecto que afecta a sus tierras, territorio o recursos (Art. 32.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas)”. Já na SCP 0212/2013, o TCP considerou o reconhecimento do direito das nações e povos indígenas originários camponeses à consulta prévia, como um direito coletivo, tutelado pelos instrumentos legais de defesa dos interesses difusos, estendendo-se à aprovação de qualquer projeto que afete suas terras, territórios e outros recursos naturais, isto devido à particular relevância que o território possui para os povos indígenas.

Já na Colômbia, a garantia da consulta prévia tem por fundamento a própria Convenção 169 da OIT, ratificada através da Ley 21 de 1991. No plano da Constituição Política, como já pudemos destacar, há menção expressa à consulta prévia, em seu artigo 300, ao qual determina que o governo deverá viabilizar a participação dos representantes das comunidades indígenas nos processos de tomada de decisões acerca dos projetos de exploração de recursos naturais que se desenvolvam em seus territórios. A Constituição

⁵⁹ Disponível em: <http://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/FichaResultado/129>. Acesso em 02 de nov. 2022.

colombiana protege a integridade cultural, social e econômica, contemplando direitos conexos como a promoção da diversidade étnica e cultural da nação.

Atualmente, o país não conta com uma lei específica de regulamentação da consulta prévia. Com isso, os procedimentos acabam sendo definidos a partir de um conjunto esparso de decretos presidenciais e das decisões da Corte Constitucional acerca do tema. Em relação aos atos normativos do poder executivo, destacam-se a Ley 70 de Comunidades Negras⁶⁰ de 1993, o Decreto 1745⁶¹ de 1995 que regulamenta a titulação de terras coletivas de comunidades afrocolombianas e os Decretos 4633⁶², 4634⁶³ e 4635⁶⁴ de 2011 para atenção, reparação integral e restituição de direitos territoriais a vítimas pertencentes a povos e comunidades indígenas, ciganas, negras, afrocolombianas, raizales e palanqueras.

Vale ressaltar que o Decreto 2893 de 2011 atribui ao Ministério do Interior o cargo de ente especializado em matéria de consulta prévia, fixando uma nova estrutura ministerial, com a instituição da Dirección de Consulta Previa, responsável por conduzir as consultas em coordenação com as entidades e comunidades correspondentes⁶⁵. Além disso, compete ao órgão estatal assessorar na formulação de políticas de governo em matéria de consulta prévia, bem como dirigir e coordenar sua execução, fiscalização e avaliação.

⁶⁰ La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf>. Acesso em 02 de jul. 2023.

⁶¹ Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7389>. Acesso em 02 de jul. 2022.

⁶² Decreto por el cual se establece medidas específicas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las comunidades y grupos indígenas. Disponível em: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4633-de-2011/425>. Acesso em 01 de jul. 2022.

⁶³ Decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Disponível em: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4634-de-2011/426>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁶⁴ Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Disponível em: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4635-de-2011/427>. Acesso em 02 de jul. 2022.

⁶⁵ Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64476>. Acesso em 02 de jul. 2022.

Desde a promulgação da Constituição colombiana de 1991, a Corte Constitucional tem desenvolvido uma linha jurisprudencial em que se reconhece o dever do Estado em proteger o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado, sendo obrigação também dos particulares cumpri-los. De maneira geral, a Corte tem se posicionado no sentido de que a consulta deve ser realizada antes da adoção de medidas de caráter legislativo e administrativo que possam de alguma forma afetar diretamente os direitos fundamentais coletivos e integrais dos povos indígenas e demais comunidades étnicas. A consulta, então, deve se dar de forma previa à execução de projetos públicos e privados, sejam eles de infraestrutura ou exploração de recursos naturais, e suscetíveis de afetá-los em sua integridade cultural.

Entre as principais sentenças da Corte Constitucional da Colômbia sobre consulta prévia, destacam-se: i) Sentencia T-380 de 1993, ao definir que as comunidades indígenas são um sujeito coletivo, não somente uma somatória de indivíduos, e que os direitos de propriedade comunal dos recursos naturais em seus territórios não podem ser objeto de livre transação pelos representantes das respectivas comunidades, remetendo às instâncias tradicionais coletivas a legitimidade para tanto⁶⁶; ii) Sentencia SU-039 de 1997, considerando que a exploração de recursos naturais não podem se dar ao revés dos interesses e garantias de participação das comunidades indígenas, com vistas à preservação da sua integridade cultural, social e econômica, com natureza de direito fundamental⁶⁷; iii) Sentencia T-652 de 1998, no caso do reconhecimento do direito de indenização do povo indígena Embera-katio del Alto Sinú pela construção da Hidroelétrica de Urrá, no departamento do Norte de Córdoba, violando os direitos de consulta e participação dos sujeitos afetados; iv) Sentencia SU-383 de 2003, ao definir a necessidade de realização de consulta prévia para os projetos de erradicação de cultivos ilícitos, com base na proteção à integridade étnica e cultural de povos indígenas, acerca da importância das suas plantações tradicionais⁶⁸; v) Sentencia T-769 de 2009, ao apreciar a inconstitucionalidade da lei do Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010 por omissão no dever estatal de consulta prévia a comunidades e grupos étnicos afetados pelas

⁶⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Sentencia T-380 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-380-93.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁶⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Sentencia SU-039 de 1997 (3 de febrero). M. P. Antonio Barrera Carbonell. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU039-97.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Sentencia SU-383 de 2003. M. P. Jaime Araujo Renteria. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/su383-03.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

normas do plano⁶⁹; vi) Autos 04 e 05 de 2009, declarando o estado de coisa inconstitucional no deslocamento forçado de comunidades indígenas e negras em contextos de conflitos armados sem cumprir todos os requisitos relativos à consulta prévia, livre e informada⁷⁰; vii) Sentencia T-693 de 2011 ao reconhecer as violações aos direitos de consulta e participação das comunidades étnicas afetadas em seu bem estar espiritual pela construção do oleoduto Rubiales Cusiana, impedindo-as de exercer suas práticas tradicionais⁷¹; viii) Sentencia T-698 de 2011, no caso da construção de antenas de telecomunicação em território ancestral indígena no Departamento de Caldas, reconhecendo a violação aos direitos de consulta e participação de comunidades indígenas na concessão das licenças ambientais e celebração dos contratos de outorga capazes de afetar as identidades coletivas e territórios étnicos⁷²; ix) Sentencia T-376 de 2012 relativa a violação ao direito fundamental de consulta prévia, devido processo legal e mínimo vital da comunidade negra de La Boquilla, no Departamento de Bolívar, por entrega de concessão a operador privado sobre área de praia, afetando o exercício da pesca artesanal, festividades e outros eventos culturais⁷³; x) Sentencia T-562-A de 2014, ao reconhecer a vulneração do direito a consulta prévia na época da construção da represa de Salvajina com base na Convenção 107 da OIT, vigente à época; xi) Sentencia T-576 de 2014, obrigando o Ministerio del Interior a realizar a convocação das comunidades negras, raizales e palenqueras do país para participar da consulta prévia acerca da formulação do Espacio Nacional de Consulta Previa, com base no entendimento de que afrocolombianos e suas comunidades são titulares individuais e coletivos de direitos fundamentais, como à propriedade comunal, à identidade cultural e à diferença, sendo dever estatal garantir a proteção desses grupos contra a discriminação racial⁷⁴; xii)

⁶⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Sentencia T-769 de 2009 (29 de octubre). M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-769-09.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁷⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Auto 004 de 2009. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁷¹ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Sentencia T-693 de 2011. M. P. Jorge Inacio Pretelt Chaljub. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/T-693-11.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁷² CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Sentencia T-698 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-698-11.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁷³ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Sentencia T-376 de 2012. M. P. Maria Victoria Calle Correa. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2012/T-376-12.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁷⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. Sentencia T-576 de 2014. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-576-14.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

Sentencia C-379 de 2016, garantindo a realização da consulta prévia nos casos em que o projeto de lei estatutária que regula o plebiscito para referendar o acordo final para o término do conflito armado e construção de uma paz estável e duradoura possa afetar diretamente as comunidades étnicas⁷⁵; (xiii) Sentencia SU-123 de 2018, ao definir que existe afetação direta às minorias étnicas quando se interferem nas estruturas sociais, espirituais, culturais, na saúde e ocupações laborais das comunidades e povos; quando há previsão de impacto sobre as fontes de subsistência existentes dentro dos territórios tradicionais; quando as comunidades e povos são impossibilitados de usufruir dos bens e recursos indispensáveis ao seu sustento coletivo; quando há previsão de deslocamento e reassentamento de grupos étnicos; ou quando medidas legais e administrativas recaiam sobre os direitos indígenas e tribais, alterando sua posição jurídica ou elementos definidores das suas identidades⁷⁶.

Já no contexto normativo equatoriano, em que pese o comando constitucional para regulamentação expressa do direito à consulta prévia, o país também não possui uma legislação específica sobre o tema. As referências à consulta aparecem de forma esparsa em leis setoriais, como: a Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua⁷⁷ (Art. 68), a Ley Orgánica de Participación Ciudadana⁷⁸ (Arts. 81, 82 e 83), o

⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colombia. Sentencia C-379 de 2016 (18 de julio). m. p. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁷⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colombia. Sentencia SU-123 de 2018 (15 de noviembre). M. P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁷⁷ La presente Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUyA), establece que los recursos hídricos son parte del patrimonio natural del Estado y serán de su competencia exclusiva, la misma que se ejercerá concurrentemente entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con la Ley. El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida, elemento vital de la naturaleza y fundamental para garantizar la soberanía alimentaria. Esta Ley se fundamenta en los siguientes principios: 1) La integración de todas las aguas, sean estas, superficiales, subterráneas o atmosféricas, en el ciclo hidrológico con los ecosistemas; 2) El agua, como recurso natural debe ser conservada y protegida mediante una gestión sostenible y sustentable, que garantice su permanencia y calidad; 3) El agua, como bien de dominio público, es inalienable, imprescriptible e inembargable; 4) El agua es patrimonio nacional y estratégico al servicio de las necesidades de las y los ciudadanos y elemento esencial para la soberanía alimentaria; en consecuencia, está prohibido cualquier tipo de propiedad privada sobre el agua; 5) El acceso al agua es un derecho humano; 6) El Estado garantiza el acceso equitativo al agua; 7) El Estado garantiza la gestión integral, integrada y participativa del agua; y, 8) La gestión del agua es pública o comunitaria. Disponível em: <http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-H%C3%ADricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁷⁸ La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, de manera protagónica, en la toma de decisiones de gestión pública; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-participacion-ciudadana-de-ecuador>. Acesso em 08 de jul. 2022.

Código Orgánico de Organización Territorial⁷⁹ (Art. 141), a Ley de Minería⁸⁰ (Arts. 87 ao 91) e o Reglamento General de aplicación de la Ley de Turismo⁸¹ (Arts. 10 e 11).

Em relação ao setor de hidrocarbonetos, o Equador conta com o Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos, instituído pelo Decreto 1247, definindo regras para realização da consulta prévia no setor, como autoridade competente, procedimentos, financiamento, objeto, alcance e rol de participantes⁸². Nas demais atividades econômicas, a consulta prévia é regida pelo bloco de constitucionalidade, pelo Decreto 1040 que estabelece o regramento de participação na Lei de Gestão Ambiental de 2008 e pelas normas emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente do Equador.

No plano jurisprudencial, a Corte Constitucional equatoriana tem consolidado critérios a serem observados nos marcos de exercício e proteção do direito de consulta prévia. Na Sentencia nº 001-10-SIN-CC, publicada em 18 de março de 2010, o Tribunal definiu as seguintes diretrizes: i) o caráter flexível do procedimento em função do diálogo

⁷⁹ El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/codigo-organico-de-organizacion-territorial-autonomia-y-descentralizacion-de> . Acesso em 08 de jul. 2022.

⁸⁰ “Ley de Minería norma el ejercicio de los derechos soberanos del Estado Ecuatoriano, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia. Se exceptúan de esta Ley, el petróleo y demás hidrocarburos. El Estado podrá delegar su participación en el sector minero, a empresas mixtas mineras en las cuales tenga mayoría accionaria, o a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, para la prospección, exploración y explotación, o el beneficio, fundición y refinación, si fuere el caso, además de la comercialización interna o externa de sustancias minerales”. Disponível em: <http://plataformaurbana.cepal.org/es/instrumentos/legal/ley-de-mineria-2009-ecuador>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁸¹ “El presente reglamento establece los instrumentos y procedimientos de aplicación de la ley de turismo en el marco regulatorio de las actividades y servicios turísticos; se explican los procedimientos generales de coordinación institucional; y, la actualización general de las normas jurídicas secundarias del sector turístico expedidas con anterioridad a la expedición de la Ley de Turismo”. Disponível em: <https://www.gob.ec/regulaciones/reglamento-general-ley-turismo>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁸² “Tiene por objeto reglamentar el proceso de consulta previa que llevará a cabo la Secretaría de Hidrocarburos mediante la determinación de mecanismos de participación, identificación de los actores que intervendrán, de los procedimientos administrativos, de los beneficios sociales que podrán recibir las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultadas y las demás condiciones que permitan brindar la legitimidad, seguridad y certeza jurídica a los procesos tendientes al aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos del país. Se aplica a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se encuentran asentados dentro del área de influencia de los bloques o áreas que serán objeto de los procesos licitatorios o de asignación, que realice la Secretaría de Hidrocarburos, conforme con las atribuciones establecidas en la Constitución y la Ley de Hidrocarburos”. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?_lang=en&p_isn=98181&p_country=ECU&p_count=38. Acesso em 08 de jul. 2022.

intercultural entre o direito interno do Estado e os usos, costumes e tradições dos povos e comunidades consultadas; ii) o caráter prévio da consulta, devendo o procedimento ser concluído antes do início de cada etapa da atividade; iii) o caráter público e informado da consulta, com a garantia de acesso amplo e oportuno às informações aos participantes; iv) o caráter formal e sistemático da consulta, enquanto instrumento de negociação e diálogo com os representantes legítimos das partes, não se confundido com a mera publicização da proposta de atividade; v) o dever de agir de boa-fé; vi) o respeito à estrutura social, aos sistemas de autoridade e de representação dos povos consultados; vii) o dever de transparência pública do processo de consulta e da sua conclusão em tempo razoável; viii) a definição prévia e acordada do procedimento de negociação e tomada de decisão; ix) a definição prévia e acordada dos sujeitos da consulta, identificando os povos afetados pela atividade; x) os resultados da consulta não são vinculantes para o Estado e devem expressar as decisões tomadas pelos povos afetados; xi) o descumprimento das obrigações estatais importa em responsabilização internacional do Estado violador e na eventual nulidade dos procedimentos e medidas adotadas⁸³.

Importante registrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), na Sentença Indígena de Sarayaku vs. Equador, de 27 de junho de 2012, em seu parágrafo 177, definiu que o Estado equatoriano tem o dever de consultar ativamente e de maneira informada, os integrantes da comunidade indígena, segundo seus costume e tradições, nos marcos de uma comunicação sistemática entre as partes, para tratamento dos projetos de desenvolvimento realizados em seus territórios (CORTE IDH, 2012).

Já o Estado peruano ratificou a Convenção 169 em 26 de novembro de 1993, através da Resolução Legislativa nº 26253, com depósito internacional junto a OIT realizado no dia 02 de fevereiro de 1994, passando a vigor no país em 1995. Apesar da Constituição não fazer menção expressa, o Peru é um dos poucos países que possui uma lei de desenvolvimento constitucional do direito à consulta prévia, a Ley Nº 29785 de Consulta Previa⁸⁴, promulgada em 2011 e regulamentada pelo Decreto Supremo Nº 001-2012-MC, de 3 de abril de 2012.

⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Sentencia nº 001-10-SIN-CC. Disponível em: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=001-10-SIN-CC>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁸⁴ “Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios. Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo”. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/3560661-29785>. Acesso em 08 de jul. 2022.

De forma complementar, o Ministério da Cultura, no âmbito do órgão técnico especializado em matéria indígena, vinculado ao Poder Executivo, editou um conjunto de regramentos relativos às garantias de consulta e participação, podendo-se citar a Directiva N° 003-2012/MC, de 22 de maio de 2012, que regula o funcionamento da Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas y Originarios⁸⁵; a Directiva N° 002-2013-VMI/MC, acerca do procedimento de direito de petição dos povos indígenas e sua inclusão nos processos de consulta prévia⁸⁶; e a Directiva N° 001-2014-VMI-MC, de 25 de fevereiro de 2014, acerca dos instrumentos de registro de informação social e fixação de critérios para sua aplicação nos contextos de identificação de povos indígenas e originários⁸⁷.

Já a Guatemala ratificou a Convenção 169 em junho de 1996, mas somente em 2002 edita a Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, estabelecendo os Conselhos de Desenvolvimento como principal mecanismo de participação das populações indígenas, garífunas e demais grupos étnicos⁸⁸. O artigo 26 estabelece que até que se emita lei específica de regulação, a consulta prévia para os povos indígenas poderá ser realizada através dos representantes dos povos interessados nos respectivos Conselhos de Desenvolvimento.

Em março de 2014, o ex-presidente Otto Pérez Molina instala o Gabinete dos Povos Indígenas e Interculturalidade como órgão consultivo vinculado à Presidência da República. O órgão foi criado com o objetivo de “discutir e formular propostas de políticas, jurídicas, administrativa, orçamentária e a divisão político-administrativa”⁸⁹.

⁸⁵ “Nomias y procedimientos internos que regulan uso de vehículos, control combustible, lubricantes y mantenimiento de flota vehicular de la UE 001: Administración General del Pliego 003-Ministerio de Cultura”. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/206381-003-2012-sg-mc>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁸⁶ “Procedimiento de petición de los Pueblos Indígenas para su inclusión en un proceso de Consulta Previa o para la realización del mismo, en el Ministerio de Cultura”. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/205034-010-2013-vmi-mc>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁸⁷ “Lineamientos que establece instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios”. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/205029-004-2014-vmi-mc>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁸⁸ “El Consejo de Desarrollo es el medio principal de participación de la población Maya, Xinca, Garífuna y no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo. Tomando en cuenta los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”. Disponível em: <http://www.copresam.gob.gt/wp-content/uploads/2021/02/2.-LEY-Y-REGLAMENTO-DE-LOS-CONSEJOS-DE-DESARROLLO-URBANO-Y-RURAL.pdf>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁸⁹ Acuerdo Gubernativo No. 117-2014 Publicado en el Diario de Centro América el 28 de marzo de 2014. Artículo 2 Objeto. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/95660/112707/F-1938934763/GTM95660.pdf>. Acesso em 08 jul. 2022.

Em outubro de 2016, o referido Gabinete, sob o governo do ex-presidente Jimmy Morales, juntamente com o Congresso da República, inicia o processo de construção de uma Guia Operativo para a Implementação da Consulta a Povos Indígenas⁹⁰, através de diálogos territoriais nas diferentes regiões do país. O documento elenca como princípios da consulta que ela deve ser prévia, livre, informada, de boa-fé, culturalmente apropriada e flexível, sendo o Ministério do Trabalho e da Previdência Social a entidade responsável pelo procedimento.

Ainda que a edição do Guia tenha sido alvo de críticas por diversas organizações sociais, indígenas e ambientais, denunciando que seu objetivo seria legalizar projetos privados de exploração de recursos naturais em territórios tradicionais, seu conteúdo foi implementado durante a consulta realizada pelo Ministério de Energia e Minas à comunidade maia Q'eqchi sobre a Hidrelétrica Oxec e Oxec II em 2017, em cumprimento a Acórdão do Tribunal Constitucional⁹¹.

Atualmente, ao menos quatro projetos de lei tramitam no Congresso da República guatemalteca para regulamentação da consulta prévia no país. Alguns deles foram declarados inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional por não terem sido suficientemente ou adequadamente submetidos à consulta e participação. Nesse contexto, a própria Corte já emitiu 14 acórdãos nos quais o poder legislativo é instado a regulamentar as questões relativas ao direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado (OIT, 2022).

Sem contar com uma normatividade adequada para realizar os processos de consulta conforme a Convenção 169, as sentenças da Corte Constitucional da Guatemala têm sido contraditórias, repercutindo na alta conflitividade socioambiental em torno dos projetos de investimento, ora suspendendo ora autorizando a execução de atividades empresariais em territórios garífunas e indígenas originários.

Por fim, ainda que no México não haja uma lei específica, existem quatro leis setoriais relacionadas aos projetos de investimentos e exploração de recursos naturais que preveem a consulta prévia para povos e comunidades indígenas, sendo elas: Ley General

⁹⁰ Guía Operativa para la Implementación de la Consulta a Pueblos Indígenas. Gobierno de Guatemala. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/GTM/INT_CERD_ADR_GTM_29808_S.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

⁹¹ DEFENSORIA DEL PUEBLO. **Buenas prácticas de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú em procesos de consulta prévia**. Defensoria del Pueblo: Lima, 2017.

de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas⁹² (2003), Ley de Planeación⁹³ (2003), Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados⁹⁴ (2005), Ley de Hidrocarburos⁹⁵ (2014), Ley de la Industria Eléctrica⁹⁶ (2014), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable⁹⁷ (2018). No nível estatal, das trinta e duas unidades federativas que compõem a República Mexicana, trinta delas contam com legislações que regulam os direitos indígenas, e em pelo menos vinte e seis, de alguma forma, o direito de consulta é reconhecido (OIT, 2021).

Vale registrar que em termos de estrutura administrativa, em dezembro de 2018, no governo de Andrés Manuel López Obrador, foi criado o Instituto Nacional dos Povos

⁹² La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso cotidiano y desarrollo de las lenguas indígenas, bajo un contexto de respeto a sus derechos. Disponible em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDLPI.pdf>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁹³ La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto, establecer las normas: I. Del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios; II. De la participación democrática de los habitantes del Estado de México, grupos y organizaciones sociales y privados en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipales, así como de los programas a que se refiere esta ley; III. De la coordinación de acciones de planeación democrática para el desarrollo con el Gobierno Federal y los gobiernos municipales; IV. De la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y seguimiento de la ejecución y la evaluación de la estrategia de desarrollo contenida en el Plan de Desarrollo del Estado de México y en los planes de desarrollo municipales. Disponible em: <http://aculco.edomex.gob.mx/sites/aculco.edomex.gob.mx/files/files/ley%20de%20planeacion%20del%20estado%20de%20mexico%20y%20municipios.pdf>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁹⁴ La presente Ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola. Disponible em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁹⁵ La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Hidrocarburos. Disponible em: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_200521.pdf. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁹⁶ Esta Ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de Energías Limpias y de reducción de emisiones contaminantes. Disponible em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec.pdf>. Acesso em 08 de jul. 2022.

⁹⁷ La presente Ley es Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos; así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad o legítima posesión corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS.pdf>. Acesso em 08 de jul. 2022.

Indígenas (INPI), tendo entre suas atribuições a garantia da efetividade da consulta e do consentimento prévio no país. Em junho de 2019, o Instituto leva a cabo uma Consulta Livre, Previa e Informada para a Reforma Constitucional e Legal sobre Direitos dos Povos Indígenas e Afromexicanos, cujas conclusões apontaram para a necessidade de reformulação do Artigo 2º da Constituição. Recomendou-se então o reconhecimento expresso e amplo dos direitos, além da inclusão do conceito constitucional acerca do consentimento e das possibilidades de veto, em respeito as decisões de povos e comunidades indígenas, afromexicanas e assim equiparáveis (OIT, 2021b).

Até o ano de 2020, onze projetos de lei sobre consulta prévia tramitavam na Câmara de Deputados e Senadores, todos fazendo referência à necessidade de obtenção do consentimento entre o Estado mexicano e as populações interessadas. Na falta de uma regulação específica, tanto os Tribunais Colegiados de Circuito como a Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN), no exercício do controle de constitucionalidade, têm expedido uma série de decisões sobre os temas relacionados ao direito à consulta, determinando desde a identificação do sujeito coletivo destinatário do processo, como as hipóteses em que o Estado tem o dever de consultar e como o diálogo intercultural deve acontecer. Em geral, a judicialização dos casos está relacionada à aprovação de legislação sem garantir a participação efetiva das comunidades, bem como a execução dos projetos sem cumprir devidamente os critérios para uma consulta prévia, livre, informada, de boa-fé e culturalmente adequada.

A SCJN tem considerado que a jurisprudência sobre direitos humanos emitida pela Corte Interamericana tem natureza vinculante para os órgãos judiciais internos, fortalecendo uma interpretação mais protetiva sobre os direitos de povos indígenas e grupos étnicos. Em sentença publicada em agosto de 2013, o Tribunal Constitucional determinou que todas as autoridades, no âmbito de suas atribuições, estão obrigadas a consultar antes de adotar qualquer ação ou medida suscetível de afetar direitos e interesses, devendo o processo de consulta seguir os seguintes parâmetros: a) deve ser prévia; b) culturalmente adequada através de seus representantes ou autoridades tradicionais; c) informada; e d) de boa-fé⁹⁸. Além disso, a decisão ressalta que o dever do

⁹⁸ Registro Digital: 2004170 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época Primera Sala, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, Pág. 736. Tesis Aislada (Constitucional) Número de Tesis: 1ª. CCXXXVI/2013 (10a.) Disponível em: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=consulta%2520a%2520pueblos%2520ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde100&Index=0&ID=2004170&Hit=1&IDs=2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla>. Acesso em 09 de jul. 2022.

Estado em consultar não depende da demonstração de um impacto real sobre os direitos indígenas, bastando a mera suscetibilidade de afetação.

Em 2014, o Pleno da SCJN, analisando o caso da reforma realizada na Constituição do Estado de Michoacán que passou a prever a possibilidade de as comunidades indígenas elegerem as autoridades conforme seus usos, costumes e tradições, reconheceu a violação do processo legislativo constitucional por inobservância do dever de consulta previsto na C169⁹⁹. Em julgado apreciado em junho de 2016, a SCJN determina os casos em que a obrigação de consultar deve ser levada a cabo, como nas situações de: a) perda de territórios e terras tradicionais; b) deslocamentos forçados; c) possibilidade de reassentamento; d) esgotamento dos recursos necessários à subsistência física e cultural; e) destruição ou contaminação do ambiente tradicional; f) desorganização social e comunitária; g) impactos negativos sanitários e nutricionais; h) entre outros¹⁰⁰.

A sentença exarada pela Primeira Sala da SCJN em 21 de novembro de 2018 é outro julgado que merece destaque¹⁰¹. Diz respeito à impugnação das licenças de construção de um parque eólico no Estado de Oaxaca, apresentada pelo povo indígena zapoteca por violação aos seus direitos de consulta e participação. Na oportunidade a instância além de suspender a execução do projeto, determinou os requisitos que a consulta deve cumprir para ser prévia, livre, informada e culturalmente adequada, com base nas decisões anteriores da Corte.

Em uma decisão mais recente, emitida em junho de 2020, a SCJN acatou pedido de uma comunidade indígena de Oaxaca contra um projeto de lei apreciado pela Congresso da União sem observar os critérios da Corte para uma consulta adequada, sendo tanto a Câmara de Deputados como a de Senadores notificada acerca do saneamento do processo legislativo com base nas disposições da Convenção 169¹⁰².

A partir da análise dos marcos normativos constitucionais, infralegais e jurisprudenciais da consulta prévia em diversos países da América Latina, pode-se

⁹⁹ SCJN. Controvérsia Constitucional 32/2012. Rel.: Min. Margarita Luna Ramos. Seccionada nos dias 26, 27 e 29 de maio de 2014. Disponível em: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive>>. Acesso em 09 de jul. 2022.

¹⁰⁰ Registro Digital: 2011957 Localización: 10ª. Época, 2ª. Sala, Gaceta del S.J.F., Libro 31, junio de 2016, Tomo II, p. 1213, [A], Constitucional. Número de tesis: 2ª XXVII/2016 (10a.)

¹⁰¹ Amparo en Revisión 601/2018. Ponente: Min. José Ramón Cossío Díaz. Disponível em: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=240166>. Acesso em 09 de jul. 2022.

¹⁰² Amparo en Revisión 1144/2019. Disponível em: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-05/1144_0.pdf. Acesso em 09 de jul. 2022.

constatar a diversidade das formas de adequação da Convenção 169 nos ordenamentos internos e dos desafios que rodam a aplicação do DCCPLI na região. Em termos práticos, embora seja possível verificar algum progresso no tratamento jurídico do tema, a consulta prévia como direito e instrumento de proteção das pessoas, comunidades, territórios e recursos naturais ainda está longe de ser realidade.

De forma geral, a abordagem dos sistemas nacionais e internacionais de direito interessadas no reconhecimento da consulta prévia e na implementação dos processos de consulta tendem a concentrar esforços no aprimoramento do aparato técnico e normativo, ou seja, no desenvolvimento de normas, critérios e diretrizes a serem aplicadas pelos Estados. Entretanto, um fator elementar, amplamente apontado pelas organizações e movimentos sociais que militam em prol dos direitos socioambientais, e comumente negligenciado pelas instituições, diz respeito à dimensão política. O DCCPLI é o resultado de lutas acirradas, e em última instância, refere-se à transferência de poder de setores historicamente privilegiados para outros estruturalmente marginalizados, sobre decisões, na maioria das vezes, de especial interesse dos Estados nacionais e dos agentes econômicos internos e estrangeiros (MEBRATU-TSEGAYE; KAZEMI, 2020).

2.6. O DIREITO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO NA JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Para subsidiar a análise sobre as repercussões da aplicação da Convenção 169 no Brasil e demais países da América Latina, passa-se a contextualizar as garantias específicas que os sujeitos coletivos convencionados possuem quanto aos seus direitos fundamentais, a partir da sistematização dos entendimentos produzidos pelos organismos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), notadamente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), sobre os conteúdos jurídicos dos direitos de povos indígenas, tribais e afrodescendentes em seus diversos instrumentos normativos, de representação e jurisprudência consolidada. Identificadas essas garantias, o próximo passo será a verificação dos impactos e desafios que envolvem sua (falta de) efetivação no contexto latino-americano e brasileiro, partindo das experiências comparadas dos conflitos socioambientais envolvendo os direitos territoriais, de consulta e consentimento prévio, livre e informada, bem como os de livre determinação.

Cumpra destacar que os avanços alcançados pelo SIDH em relação aos direitos de povos indígenas e comunidades afrodescendentes estão vinculados ao movimento de emergência desses sujeitos como atores políticos no cenário latino-americano no final da década de 1980, coetâneo ao processo de criação da Convenção 169 OIT e de revisão de ordenamentos constitucionais.

2.6.1. Dever de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé

Tendo como agenda central a proteção e a promoção da integridade sociocultural de povos originários, comunidades quilombolas e o conjunto diverso de comunidades tradicionais, os órgãos que integram o SIDH têm desenvolvido nas últimas décadas os conteúdos normativos específicos sobre os direitos fundamentais dos grupos étnicos culturalmente diferenciados, a partir de uma interpretação garantista sobre as obrigações previstas na Convenção Americana, na Declaração Americana e na Convenção 169 da OIT, além dos demais tratados firmados no âmbito das Nações Unidas.

O Relator Especial das Nações Unidas, James Anaya, formulou uma obrigação geral que estabelece que, em conformidade com a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas e com a Convenção 169 da OIT, os Estados nacionais têm o dever de consultar os povos interessados, mediante procedimentos especiais e diferenciados sobre todo e qualquer assunto que lhes digam respeito, com o objetivo de obter seu consentimento livre, prévio e informado (ONU, 2009). Os históricos de marginalização continuada e as condições desfavoráveis de participação de grupos culturalmente diferenciados nos processos democráticos formais impõe que esse dever emana como direito primordial, relacionado à livre determinação e aos princípios de soberania popular, autogoverno e consentimento prévio. Nesse sentido, a realização de consultas deverá ser aplicada sempre que medidas administrativas e legislativas possam afetar a coletividade, não só em casos de direitos reconhecidos pelos ordenamentos internos, como os de propriedade sobre as terras ancestrais (ONU, 2009).

Em mais de duas décadas, a Corte Interamericana tem produzido jurisprudência voltada à tutela dos direitos de propriedade de povos indígenas, tribais e comunidades afrodescendentes diante dos projetos espoliativos de desenvolvimento levados a cabo dentro dos seus territórios, através de uma hermenêutica combinada dos artigos 21 da

Convenção Americana¹⁰³, 27 e 32 da Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas, XIII da Declaração Americana correlata¹⁰⁴, e o 6º, 7º e 15 da Convenção 169 da OIT¹⁰⁵.

A CIDH ressalta que nas atividades conduzidas diretamente pelo Estado ou sob sua concessão, capazes de produzir impactos nas formas de uso e gozo dos direitos de propriedade de grupos culturalmente diferenciados, faz-se necessário que as instituições de governo garantam que os povos impactados tenham a possibilidade efetiva de participar nas diferentes etapas dos procedimentos de tomada de decisões, com informação suficiente e adequada sobre os projetos a serem implementados, bem como às garantias de acesso à justiça nos casos de violações de direitos.

No *Caso Yatama Vs. Nicaragua* (CORTE IDH, 2005), a Corte expôs que é direito de todo cidadão participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por representantes livremente eleitos, e que no caso de povos indígenas, o direito de participação política incorpora o direito de intervir, em condições de igualdade, nas tomadas de decisões sobre quaisquer assuntos que venham incidir em seus direitos, de tal maneira que possam se integrar aos órgãos estatais e participar de maneira direta e proporcional, respeitadas suas instituições próprias representativas, sempre de acordo com seus valores, usos, costumes e formas de organização (CORTE IDH, p. 93, 2005).

¹⁰³ “Artigo 21. Direito à propriedade privada: 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social; 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei; 3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei” (OEA, 1969).

¹⁰⁴ “Artigo XXIII - Participação dos povos indígenas e contribuições dos sistemas legais e de organização indígenas: 1. Os povos indígenas têm direito à participação plena e efetiva, por meio de representantes por eles eleitos, em conformidade com suas próprias instituições, na tomada de decisões nas questões que afetem seus direitos e que tenham relação com a elaboração e execução de leis, políticas públicas, programas, planos e ações relacionadas com os assuntos indígenas; 2. Os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado” (OEA, 2016).

¹⁰⁵ “Artigo 6º: 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas” (OIT, 1989).

De maneira emblemática, na resolução do caso do Povo Saramaka, a Corte Interamericana determinou que o Estado do Suriname, que não ratificou a Convenção 169 da OIT, mas reivindicou a condição de signatário do PIDCP e do PIDESC para relativizar o cumprimento das obrigações estatais sobre povos indígenas e tribais, garantisse os direitos de participação efetiva quanto às decisões e aos frutos dos projetos de desenvolvimento implantados dentro de territórios tradicionais, uma vez que tal obrigação está em consonância com o texto de distintos instrumentos internacionais e a prática de vários Estados, partes da Convenção (CORTE IDH, p. 29, 2007).

Em sentença resolutiva do *Caso do Povo Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, a Corte reafirma que a obrigação de consultar, além de constituir uma norma convencional, assume a condição mesma de um princípio geral de Direito Internacional (CORTE IDH, 2012). Através da aplicação desses instrumentos e do desenvolvimento de uma hermenêutica garantista em sede jurisprudencial, o direito internacional estabeleceu um conteúdo normativo sobre os deveres estatais de assegurar, além da participação efetiva das populações reconhecidas como sujeitos de direito na Convenção 169 da OIT nas situações nas quais sejam afetadas, outros deveres específicos, vejamos mais detalhadamente cada um desses.

Para serem considerados válidos, os processos de consulta devem cumprir determinados requisitos, principalmente quanto à sua natureza prévia, ou seja, desde as primeiras etapas de concepção das medidas e decisões que possa afetar seus direitos coletivos. A Convenção 169 estabelece em seu artigo 15.2 que os governos devem estabelecer ou manter procedimentos com o objetivo de consultar os povos interessados, “a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras”.

Tanto os órgãos de controle de cumprimento das Convenções da OIT quanto do sistema interamericano reforçam que o dever de consultar de forma prévia condiciona as decisões e medidas do estado, incluindo as legislativas, devem ser antecedidas por processos de participação em que as comunidades tenham a oportunidade de incidir efetivamente sobre o resultado final das propostas apresentadas. Desta maneira, cabe aos Estados nacionais contar com mecanismos idôneos de consulta e consentimento elaborados com a participação, contribuição e envolvimento dos povos interessados. Até mesmo a maneira como a consulta será realizada deve respeitar o princípio da participação prévia, em conformidade com seus costumes e normas tradicionais. É o que

o Relator Especial das Nações Unidas, James Anaya tem definido como a “consulta sobre a consulta” (ONU, 2011, p. 18), expressão do compromisso efetivo de que o procedimento consultivo seja resultado do consenso entre as partes interessadas.

Tanto a CIDH quanto a Corte Interamericana têm recebido denúncias reiteradas de povos indígenas, afrodescendentes e tribais acerca da realização de processos de consulta posteriormente ao licenciamento e operação de planos de exploração e desenvolvimento. Na maioria dos casos, os projetos têm sido autorizados sem observar o dever de consulta prévia, gerando impactos desproporcionais e muitas vezes de difícil reparação.

Além de prévia, a consulta deve ser informada, pressupondo o acesso fácil às informações integrais, precisas, suficientes e oportunas sobre a natureza, dimensões, consequências e benefícios dos projetos para os grupos culturalmente diferenciados. A Corte (2007, p. 42) tem sinalizado que os Estados devem garantir que as populações indígenas, afrodescendentes e tribais tenham conhecimento sobre os riscos reais de ordem humana e ambiental, para que de forma autônoma e consciente possam decidir sobre a proposta. É responsabilidade do Estado manter um diálogo constante entre as partes afetadas, de forma que elas possam compreender e se fazerem compreender, sendo-lhes garantida assistência técnica independente, se necessário. A informação adequada também pressupõe um tempo razoável para a análise e compreensão dos termos da proposta pelas instituições representativas desses povos, em consonância com seus modos de vida e organização social.

No Informe sobre a Visita ao Equador (CIDH, 1997), a Comissão ponderou que é direito imperativo de toda população afetada ter acesso à informação, participar dos processos relativos à tomada de decisões, bem como contar com recursos judiciais para apreciação das violações, com atribuição das respectivas responsabilidades. Ao final, a Comissão recomendou que o Estado equatoriano tomasse as medidas necessárias para garantir a participação significativa e efetiva dos representantes indígenas nos processos decisórios acerca dos planos, projetos e políticas que possam afetá-los, especialmente quanto a sua sobrevivência cultural (CIDH, 1997). Posição similar foi adotada no relatório relativo ao Terceiro Informe sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia, produzido no ano de 1999 sobre o caso das comunidades indígenas maias do Distrito de Toledo contra Belice (CIDH, 1999).

A CIDH (2015, p. 106), seguindo entendimento do Foro Permanente para as Questões Indígenas das Nações Unidas, tem fortalecido o entendimento de que o direito

à informação adequada na consulta prévia abrange como patamar mínimo, os seguintes pontos: a) a natureza, dimensões, ritmo, reversibilidade e alcance do projeto ou atividade; b) as razões e o objeto do projeto; c) o tempo previsto de duração da atividade; d) as áreas e zonas afetadas direta e indiretamente; e) a avaliação preliminar dos impactos econômicos, sociais, culturais e ambientais, incluídos a distribuição justa e equitativa dos benefícios, em conformidade com o princípio da prevenção/precaução; f) os agentes executores das atividades; g) as formas de solução dos litígios decorrentes da sua execução.

A garantia de informação é condição vital para o diálogo equitativo e a participação efetiva nas tomadas de decisões, ao viabilizar a paridade de armas nos processos de negociação. Não raro, projetos de exploração e desenvolvimento em terras tradicionais são conduzidos sem que as populações afetadas estejam suficientemente informadas sobre os impactos em seus territórios e modos de vida. Comunidades indígenas, quilombolas e tribais de todo o continente tem reportado violações aos direitos de consulta e consentimento por falta de informação adequada, acessível, de maneira simples e objetiva, alegando falta de assistência técnica independente para elaboração e tradução dos estudos de impacto ambiental.

Quando os processos de consulta acontecem, muitas vezes são conduzidos sem observar o rol de garantias estabelecidos no SIDH, em descompasso até mesmo com as constituições nacionais e legislações internas, seja porque não se realizam de modo prévio, não são devidamente informadas às comunidades impactadas ou não apresentam as condições para uma consulta livre, culturalmente adequada. Em outros casos, quando se chegam a algum tipo de acordo, as populações quilombolas, originárias e camponesas consultadas relatam dificuldades para que os estados nacionais cumpram o que foi pactuado. Assim, a boa-fé necessária à legitimidade e legalidade dos processos de consulta estende-se também quanto ao regular cumprimento dos compromissos celebrados, não se restringindo ao procedimento de consulta em si.

2.6.2. Garantia da sobrevivência física e cultural desde os territórios tradicionais

Desse amplo rol de garantias, o que tem exigido maior preocupação é o direito de coletividades indígenas e quilombolas sobre seus territórios ancestrais e terras tradicionalmente ocupadas, considerados também os recursos naturais indispensáveis à

reprodução dos seus modos de vida. Nas alegações da Comissão Interamericana no *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai* sentenciado pela Corte no ano de 2005, a proteção do direito de propriedade dos povos indígenas sobre seus territórios ancestrais é um tipo de demanda que requer atenção especial, uma vez que o gozo pleno e efetivo implica não somente a proteção da terra como unidade produtiva necessária à subsistência, mas do conjunto de direitos humanos de grupos sociais que baseiam seu desenvolvimento econômico, social e cultural numa relação ontológica de complementariedade com seus territórios (CORTE IDH, 2005).

Um tipo de dano que decorre dos processos de violação dos direitos de propriedade sobre os territórios tradicionais é a produção de mudanças significativas nas práticas culturais que singularizam o povo enquanto coletividade diferenciada, implicando um “desgaste cultural coletivo” (CORTE IDH, 2010, p. 40), na qual as restrições às terras comunitárias acabam por privar as comunidades “da base fundamental para desenvolver sua cultura, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica” (*Idem*). Desse modo, a relação de autorreforço entre território, cultura, meio ambiente e identidade demarca uma forma de vida particular, transcendendo o aspecto meramente econômico ou habitacional, na medida em que se constitui como elemento fundante de suas cosmopercepções, religiosidades e identidades culturais.

“Quando se trata de povos indígenas ou tribais, a posse tradicional de suas terras e os padrões culturais que surgem dessa estreita relação forma parte de sua identidade. Tal identidade alcança um conteúdo particular em razão de sua percepção coletiva enquanto grupo, suas cosmovisões, seus imaginários coletivos e a relação com a terra onde desenvolvem sua vida”, assevera a Corte (2010, p. 41). A expropriação territorial e as limitações ao livre exercício do direito de propriedade sobre as terras ancestrais nunca são puramente econômicas, importando muitas vezes em danos objetivos e subjetivos de difícil mensuração e repriminção, como por exemplo, a dessacralização de áreas dos territórios ancestrais que conformam a própria identidade coletiva desses grupos.

Assim, os direitos territoriais de povos indígenas e comunidades afrodescendentes estão relacionados com o direito coletivo de existir e livre determinarem-se enquanto povo organizado, tendo no controle da posse e da propriedade tradicional a condição indispensável para reprodução dos seus atributos culturais, com vistas ao desenvolvimento autônomo dos seus projetos de vida. Como apontado no relatório *Democracia Y Derechos Humanos en Venezuela* (CIDH, 2009, p. 80), produzido pela Comissão Interamericana, os Estados têm a obrigação de garantir a participação efetiva

nas decisões relativas a qualquer medida que possa afetar seus territórios ancestrais, levando em consideração as funções socioculturais que os recursos naturais cumprem dentro sistemas.

A execução expansiva de projetos de desenvolvimento e exploração de recursos naturais pelas economias nacionais muitas vezes importa em restrições ao uso, usufruto e gozo dos direitos de propriedade sobre as terras tradicionais, levando os sistemas de justiça internos e internacional a terem que realizar juízos de ponderação entre os interesses públicos de exploração desses bens naturais e os direitos e propriedade comunal de comunidades quilombolas e indígenas. Uma das principais preocupações dos órgãos do Sistema Interamericano tem sido a busca pela observância de que os procedimentos administrativos de outorgas e concessões de projetos de desenvolvimento e exploração não afetem a sobrevivência e os modos ancestrais de vida das populações indígenas e afrodescendentes.

A Corte Interamericana tem destacado que limitações ao exercício dos direitos de propriedade comunal das populações tradicionais não podem implicar na “denegação da subsistência como povo” (CORTE IDH, 2012, p. 45), ou seja, as restrições não podem afetar costumes e tradições que de algum modo coloquem em perigo a própria subsistência do grupo e de seus membros (CORTE IDH, 2007, p. 42).

Importante destacar que a noção de sobrevivência transcende a mera sobrevivência física, abrangendo a capacidade real das populações impactadas de preservarem, protegerem e garantirem a continuidade da relação identitária constitutiva que estabelecem com as terras e territórios que ocupam, de acordo com seus modos de vida, identidades culturais, sistemas econômicos, estruturas sociais, crenças, costumes e tradições, gerando um dever objetivo estatal de adoção de todas as medidas adequadas para garantir a continuidade da relação cultural do povo com seu território (CORTE IDH, 2008, p. 8).

A Comissão tem sinalizado que os planos de integração, infraestrutura e desenvolvimento executados dentro dos territórios tradicionais são um dos maiores riscos contemporâneos à existência física, cultural e espiritual de comunidades afrodescendentes, indígenas e tribais na América Latina. As violações aos direitos de consulta e participação política nos casos de concessões, outorgas, licenças e autorizações de empreendimentos econômicos públicos e privados tem ameaçado a sobrevivência física e cultural, formas singulares de vida, quando não, a própria existência dessas populações enquanto coletividades culturalmente diferenciadas.

2.6.3. Garantia de participação autônoma e efetiva

O requisito angular da participação efetiva é a observância do direito de consulta prévia dos povos indígenas, afrodescendentes e tribais pelos Estados nacionais, para fins de obtenção do consentimento ou veto aos empreendimentos que potencialmente afetem seus territórios, recursos naturais e identidades, atuando sempre de boa-fé e em conformidade com os costumes e tradições dos grupos envolvidos. Muito embora tenha-se verificado um relativo avanço na regulação e aplicação dos direitos de consulta e participação no contexto latino-americano, a implementação efetiva desses direitos seguem sendo um desafio para a maioria dos países da região.

Em conformidade com o artigo 7.1 da Convenção 169, a participação de populações indígenas, afrodescendentes e tribais deve ser compreendida de forma abrangente, não se restringindo aos processos de consulta nas situações específicas de violações e impactos de direitos, devendo ser aplicada nos processos de formulação, execução, fiscalização e avaliação de planos e programas, nacionais e regionais, com capacidade de afetar seus interesses de desenvolvimento autônomo.

Nessa perspectiva, pode-se falar que há um dever positivo dos Estados nacionais em elaborar e manter mecanismos idôneos e eficientes a fim de obter o consentimento/veto livre, prévio e informado, de forma adequada às tradições, costumes e instituições de povos indígenas, comunidades negras afrodiáspóricas e demais povos tradicionais, como política de proteção dos direitos humanos fundamentais desses grupos, antes de empreender ou autorizar atividades que impactem seus interesses coletivos ou afetem os direitos sobre as terras ancestrais, territórios e recursos naturais indispensáveis à reprodução social, econômica e cultural dos seus modos de ser (CIDH, 1997; 1999). É dever do Estado, e não das populações afetadas, o ônus de provar, desde o caso concreto, que todas as dimensões dos direitos de consulta, participação, consentimento e veto prévio, livre e informado foram devidamente garantidas (CORTE IDH, 2012).

De maneira prática, a efetividade dos direitos de consulta, consentimento e veto prévio, livre e informado importa na capacidade de avaliação dos grupos sociais acerca dos potenciais impactos sobre seus direitos coletivos e assim possam decidir autonomamente se aceitam ou não, sob quais limites e circunstâncias, os empreendimentos podem (ou não) ser implementados em seus territórios. Nas situações em que haja obtenção do consentimento, é obrigação estatal continuar garantindo que a

execução das atividades públicas e privadas não importem em risco à integridade física e cultural dos povos (CIDH, 2015, p. 89).

Segundo a Comissão Interamericana (CIDH, 2015, p. 94), o contexto latino-americano acerca do direito de consulta prévia pode ser resumido da seguinte forma: i) Estados que reconhecem o direito de consulta no plano normativo, mas não o aplicam efetivamente na prática ou de acordo com as garantias do sistema interamericano; ii) aqueles que apesar de reconhecerem e aplicarem com alguma regularidade, não garantem os direitos afetados nos processos de consulta; e iii) os Estados que não reconhecem o direito de consulta prévia, violando abertamente os direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais ante os projetos de exploração e desenvolvimento instalados em seus territórios.

No caso da Bolívia, por exemplo, as reformas sucessivas na Lei de Hidrocarbonetos¹⁰⁶ (nº 3058/2005), que reconhece em seus artigos 114 a 117, a proteção aos direitos de povos indígenas, dentre eles os de consulta prévia, tem relativizado a dimensão protetiva dessa obrigação. As alterações introduzidas pelo Decreto Supremo nº 2298/2015 reduziram o prazo procedimental de realização da consulta para até 45 dias, dispondo ainda que a inobservância desse o prazo pelas comunidades importa em renúncia de direito e na continuidade dos trâmites de instalação e operação independente do consentimento.

O Reporte Regional da OIT (2016, p. 58) aponta como dificuldades de implementação da consulta prévia na Colômbia: a falta de um marco normativo específico para tratar dos processos de consulta, detalhando seus aspectos mais importantes; a morosidade/debilidade na intervenção estatal, por baixa capacidade orçamentária e estrutural dos órgãos responsáveis, falta de qualificação de pessoal, comunicação institucional deficiente, conflitos de interesses; o não cumprimento dos acordos firmados nos planos de consulta pelo Estado, por rotatividade dos mandatários políticos, mudanças de prioridades de gestão etc.; a dificuldade no estabelecimento de critérios objetivos para definição das medidas compensatórias, tendo em vista a necessidade de adequação cultural; o índice elevado de violência e (para) militarização nos conflitos

¹⁰⁶ Regulamentada pelo Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Supremo nº 29033) e pelo Reglamento de monitoreo socio-ambiental en actividades hidrocarburíferas dentro del territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo No. 29103 de 2007).

socioambientais, afetando a capacidade de consentimento das comunidades em situação de maior vulnerabilidade.

O documento da OIT (2016, p. 60) destaca ainda que países como Costa Rica e Guatemala apresentam dificuldades comuns na implementação do direito de consulta prévia, como: a falta de um procedimento oficial e aceito em todas as instâncias de administração estatal; questionamentos quanto à legitimidade das representações dos povos afetados nos processos de consulta; alta judicialização sobre as decisões estatais relativas aos procedimentos de consulta, tanto por órgãos de fiscalização interna, comunidades afetadas, cobrando regular cumprimento dos planos acordados, quanto por agente econômicos privados, defendendo seus interesses de exploração; a frustração de expectativas comunitárias sobre os procedimentos de consulta; a presença de agentes externos às comunidades impactadas, interferindo na sua capacidade de decisão autônoma; o déficit de diálogos interculturais, repercutindo na incapacidade estatal de estabelecer institucionalidades democráticas, dotadas de participação política comunitária efetiva e adequada, ante os cenários de burocratização e oligarquização das esferas administrativas públicas.

Já no contexto do Estado chileno, organizações indígenas e entidades da sociedade civil tem questionado o novo regramento do sistema de avaliação de impacto ambiental estabelecido pelo Decreto Supremo nº 40/2013, tanto formalmente, pela ausência de um processo de consulta adequada para sua aprovação, quanto materialmente, pela imposição de um rol restrito e taxativo de situações que prevê a obrigatoriedade da consulta prévia.

O Relator Especial das Nações Unidas, James Anaya (2009), destaca que sempre que se levam a cabo projetos de exploração em grande escala em áreas ocupadas por populações indígenas, afrodescendentes e tribais, essas comunidades tenham que enfrentar mudanças sociais e econômicas significativas, muitas vezes não percebidas pelos aparatos estatais. As principais repercussões dizem respeito à perda dos territórios e terras tradicionais, o deslocamento forçado, a migração, o reassentamento em áreas culturalmente alheias, esgotamento dos recursos naturais indispensáveis à sobrevivência física e cultural, a destruição ambiental dos territórios, os impactos sanitários e nutricionais negativos de longa duração e a violência física contra os membros do grupo são alguns desses impactos (ONU, 2009, P. 12).

Como já fora indicado, a participação efetiva através dos processos de elaboração dos protocolos autônomos de consulta, não possui um fim si mesmo sendo um mecanismo para garantir a proteção dos direitos potencialmente afetados por projetos de

desenvolvimento e exploração econômica incidentes em terras tradicionais, especialmente os direitos fundamentais à vida, integridade, saúde, identidade, participação, território, meio ambiente, entre outros. Além dos conteúdos materiais tutelados, esses direitos agem também como garantias processuais, e caso não se vejam resguardados nos planos de consulta, não se considerar que as mesmas foram realizadas de acordo com os parâmetros interamericanos.

2.6.4. Dever de obtenção do consentimento

A Corte IDH tem reafirmado, como no caso do povo Saramaka, que os Estados têm a obrigação não só de consultar, mas sim, de obter o consentimento livre, informado e prévio dos sujeitos coletivos de direito afetados, segundo seus costumes e tradições (CORTE IDH. 2007, p. 43). Requisito básico de diversos instrumentos internacionais, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, por exemplo, reforça que o objetivo da consulta prévia é a obtenção do consentimento¹⁰⁷. Na mesma diretriz, a Convenção 169 dispõe que os processos de consulta devem ser realizados com a finalidade de se chegar a um acordo ou lograr consentimento acerca das medidas propostas (Art. 6º, §2º). Assim, as consultas devem ser negociações cujo resultado expressem acordos mutuamente aceitáveis, celebrados antes da tomada de decisões sobre as medidas e ações propostas, permitindo que as populações possivelmente impactadas possam intervir e de forma efetiva participar desses processos.

A obtenção do consentimento é um dever geral que deve ser perseguido de forma adequada às circunstâncias e aos interesses de povos indígenas, afrodescendentes e tribais. Entretanto, em situações específicas, como no caso de deslocamentos forçados, reassentamentos fora das terras tradicionais ou risco ambiental elevado, esse dever geral de observância converte-se em requisito de validade das medidas que afetem os interesses particulares dessas populações.

Esse entendimento tem sido construído para alterar os modelos históricos verticalizados de relação e tomada de decisões que os Estados nacionais têm imposto para populações originárias, afrodiáspóricas e tradicionais, ameaçando sua sobrevivência física e cultural, muitas vezes sob a justificativa de defender o interesse público. Assim, o dever de obter o consentimento induz a criação de espaços de diálogo intercultural, para que agentes públicos e populações afetadas possam, de boa-fé, chegar a um acordo

¹⁰⁷ Artigos 10, 11, 15, 17, 19, 28, 30, 32, 36 e 38.

satisfatório sobre os temas que lhes digam respeito. James Anaya, Relator das Nações Unidas para Povos Indígenas, defende que os princípios de consulta e consentimento buscam evitar a imposição da vontade unilateral de uma parte sobre a outra, fomentando um entendimento mútuo e a adoção do consenso como método de decisão estatal (ONU, 2009, p. 19).

No caso do Povo Kichwa de Sarayaku contra o Equador, a Corte Interamericana ressaltou que o consentimento livre se fundamenta na capacidade de povos indígenas, quilombolas e tradicionais de interferirem de maneira significativa nos processos e decisões tomadas, tendo suas perspectivas e preocupações consideradas, através de alterações demonstráveis e comprovadas, sobre os objetivos das medidas, parâmetros de execução e desenhos da proposta, assim como sobre qualquer elemento considerado indispensável para aceitação da medida (CORTE IDH, 2012, p. 21). Nesses termos, a consulta não se confunde com um mero trâmite formal, devendo ser concebida como “um verdadeiro instrumento de participação que deve responder ao objetivo último de estabelecer um diálogo entre as partes, baseado em princípios de confiança e respeito mútuos, e com vistas a alcançar um consenso entre elas” (Idem).

A CIDH afirma que para assegurar que os processos de consulta sejam meios de garantia dos direitos fundamentais das populações afetadas, é necessário que os Estados evidenciem a modificação evolutiva dos planos, ações e medidas, baseado nas opiniões, percepções e preocupações de povos indígenas, afrodescendentes e tribais, com flexibilidade para acomodar os interesses em disputa. Assim, sobre o consentimento recai um dever de acômodo, que consiste na necessidade de incorporação dos resultados dos processos de consulta, através das colaborações e demandas apresentadas pelas populações afetadas, de tal modo que, as decisões que não justifiquem de forma fundamentada os motivos da não recepção, podem ser consideradas em conflito com as garantias do devido processo estabelecidas pelos organismos do sistema interamericano.

Nas situações em que a integridade das terras tradicionais e recursos naturais de grupos culturalmente diferenciados estejam ameaçadas por projetos de desenvolvimento de grande escala, o Estado, além de consultar, deve obter o consentimento prévio, livre e informado. Esse também é o disposto na Recomendação Geral nº 23 do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial relativa aos direitos de povos indígenas, de 1997, orientando os Estados nacionais a não adotarem medidas relacionadas aos direitos e interesses desses grupos sem o seu consentimento informado.

Nessa perspectiva, as medidas que possam comprometer significativamente as atividades de reprodução social, econômica e cultural de um grupo determinado impõe o dever adicional de garantir que os membros dessas comunidades tenham a oportunidade de participar e intervir desde a concepção, execução e avaliação dos planos que por sua magnitude e impacto socioambiental possam restringir direitos de propriedade comunal, recursos naturais, formas de vida, organização e identidade cultural.

2.6.5. Garantia de realização de estudos prévios de impacto socioambiental

O licenciamento de qualquer plano de exploração ou intervenção com potencial de afetação total ou parcial sobre terras ancestrais, territórios tradicionais e recursos naturais de comunidades indígenas, quilombolas e tribais deve ser precedido de estudos de avaliação de impacto socioambiental. A Corte Interamericana reitera que as avaliações de impacto devem ser realizadas por entidades independentes e tecnicamente capazes, sempre sob a supervisão do Estado, com o objetivo de preservar, proteger e garantir a relação especial que esses grupos culturalmente diferenciados estabelecem com seus territórios (2007; 2012). Viola assim, os direitos de propriedade comunal previstos no artigo 21 da Convenção Americana, conduzir processos de outorga, concessão e autorização de planos de desenvolvimento e ações de exploração sem os estudos prévios de verificação dos impactos, considerados em suas múltiplas dimensões, humana, social e ambiental.

A Convenção 169 da OIT dispõe em seu artigo 7.3 que os governos devem zelar para que, sempre que for possível, sejam realizados estudos juntos aos povos interessados com o “objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos”. Os resultados da avaliação de impacto ambiental devem ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades e planos de intervenção, sendo obrigação estatal adotar medidas em cooperação com os povos interessados com o objetivo de proteger e preservar o meio ambiente dos territórios em que desenvolvem seus modos de vida (artigo 7.4).

Importante ressaltar que os estudos prévios não devem se limitar à avaliação estritamente ambiental dos riscos, abrangendo os impactos diretos e indiretos sobre as formas de vida das comunidades que dependem desses territórios e dos recursos neles existentes para sua subsistência física e cultural. De forma geral, os estudos prévios

devem respeitar os costumes e tradições dos povos afetados, garantindo-lhes o direito de participação efetiva para que tenham conhecimento dos possíveis riscos socioambientais, e assim possam decidir autonomamente sobre as propostas.

Os mecanismos de fiscalização do sistema interamericano têm reportado com frequência situações em que esses estudos têm sido realizados após os processos administrativos de licença e concessão, sendo omissos quanto aos impactos culturais, espirituais e outras formas particulares de afetação, sem oportunizar a participação efetiva e as informações necessárias para o entendimento dos riscos, conduzidos sem a independência devida, maculando o dever de obtenção do consentimento informado.

Observando a realidade brasileira, Liana Silva (2019, p. 5-6) evidencia exemplos em que o descumprimento do dever efetivo de consultar resultou na prolação de decisões de suspensão dos procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente e efetivamente lesivos. São eles:

(i) o caso das comunidades de pescadores artesanais com território em área de sobreposição ao Parque Nacional do Superagui (Paraná)¹⁰⁸ e o licenciamento ambiental para construção de empreendimento portuário; 8 (ii) o caso do reconhecimento das comunidades tradicionais ribeirinhas afetadas pelo Polo Naval no Amazonas¹⁰⁹; 9 (iii) o caso das comunidades quilombolas e tradicionais afetadas pelo projeto de terminal portuário na grande área do Maicá (Pará)¹¹⁰; (iv) o reconhecimento das comunidades tradicionais do Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Lago Grande, em Santarém (Pará) e a proibição de ingresso de empresas mineradoras sem a realização da consulta prévia, livre e informada e de concessão de licença ou autorização minerária¹¹¹; (v) o reconhecimento dos ribeirinhos amazônicos, além dos povos indígenas Arara, Juruna, Parakanã, Xikrin, Xipaia-Kuruia, Kayapó e Araweté, como atingidos pela UHE Belo Monte¹¹²; 12 entre outros casos.

Tratando-se de outorgas, licenças e concessões de empreendimentos que possam impactar territórios e recursos naturais de povos indígenas, comunidades afrodescendentes e tribais, a Corte Interamericana estabeleceu três parâmetros que devem ser observados pelos Estados: i) cumprir o direito internacional no que diz respeito ao reconhecimento, garantia e promoção dos direitos coletivos de propriedade das

¹⁰⁸ Justiça Federal. 1ª Vara Federal de Paranaguá. Ação Civil Pública n. 5000742-88.2015.4.04.7008/PR. Decisão de 26 de maio de 2015.

¹⁰⁹ Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo Nº 0006962-86.2014.4.01.3200. Decisão de 16 de maio de 2016.

¹¹⁰ Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0000377-75.2016.4.01.3902. Decisão de 24 de maio de 2016.

¹¹¹ Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 1000362-21.2018.4.01.3902 – 2ª Vara da Justiça Federal em Santarém. Decisão de 29 de outubro de 2018.

¹¹² Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Decisão em Apelação Cível nº 2006.39.03.000711- 8/PA.

populações (potencialmente) afetadas; ii) reprovar qualquer projeto que possa ameaçar a sobrevivência física e cultural da coletividade; e iii) aprovar somente após a garantia de participação efetiva das populações afetadas, incluindo os estudos de avaliação e impacto socioambiental (CORTE IDH, 2007, p. 42).

2.6.6. Garantia de participação justa nos benefícios

Além de estudos prévios de impacto socioambiental, os organismos do sistema interamericano têm reconhecido que é obrigação estatal criar e manter mecanismos de participação, acesso e distribuição justa dos benefícios decorrentes da execução dos projetos de exploração e desenvolvimento que afetem os direitos coletivos de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais. Para a Corte IDH (2007, p. 44), a determinação de compartilhamento dos benefícios é inerente aos direitos de indenização reconhecidos pelo artigo 21.2 da Convenção Americana, estendendo-se não somente nos casos de afetação total das terras ancestrais, mas de qualquer restrição às formas de uso e gozo regular dos direitos de propriedade comunal.

Nessa linha, o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial entende que cabe ao Estado não somente obter o consentimento prévio, livre e informado das comunidades afetadas, mas também garantir que os benefícios decorrentes da exploração dos empreendimentos sejam distribuídos de forma equitativa, numa participação mutuamente aceitável¹¹³. O artigo 15.2 da Convenção 169 estabelece que sempre que for possível, os povos interessados deverão participar dos benefícios que as atividades produzam, sem prejuízo da indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer em decorrência da execução desses projetos.

Em um cenário de avanço de projetos extrativos sobre territórios tradicionalmente ocupados e dos interesses de exploração econômica sobre as terras ancestrais, a CIDH reitera a necessidade de proteção dos direitos de propriedade de povos indígenas, afrodescendentes e tribais sobre os recursos naturais existentes em seus territórios e dos conhecimentos tradicionais ali desenvolvidos, reconhecidos como patrimônio material e imaterial. Assim, diante das intervenções públicas e privadas em seus locais de vida, é

¹¹³ Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Ecuador, páar. 16, 2008. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6570.pdf>>. Acesso em 08 de jul. 2022.

imperioso que as comunidades indígenas e quilombolas se vejam beneficiadas pela exploração, industrialização, comercialização e usufruto desses recursos, conhecimentos, inovações e práticas tradicionais. A Convenção sobre Diversidade Biológica¹¹⁴ estabelece em seu artigo oitavo que além do consentimento, os Estados nacionais devem fomentar que os benefícios derivados da utilização dos recursos e conhecimentos tradicionais relativos à diversidade biológica sejam compartilhados equitativamente.

A obrigação dos Estados de assegurar que os grupos culturalmente diferenciados possam se beneficiar de sua própria cultura encontra lastro também nos artigos 1.1, 21 e 26 da Convenção Americana e no artigo 14 do Protocolo de São Salvador¹¹⁵. Tais previsões tem a finalidade de mitigar os impactos negativos decorrentes das outorgas, concessões e licenciamento de empreendimentos sobrepostos em territórios tradicionais, definindo patamares mínimos que viabilizem alguma melhora das condições de vida dessas populações.

É importante distinguir que os benefícios de que tratam os instrumentos internacionais não se confundem com as ações de responsabilidade social das empresas envolvidas nos empreendimentos extrativos e de desenvolvimento em áreas tradicionais, devendo-se garantir também a participação efetiva dos povos interessados na definição e da melhor forma de distribuição e fruição comunitária desses benefícios, formalizada nos protocolos e planos de consulta.

A identificação das obrigações estatais específicas pactuadas no âmbito do sistema internacional de direitos humanos relativas à proteção e promoção dos direitos fundamentais de ordem étnica, ambiental, territorial e de livre determinação dos grupos culturalmente diferenciados, dentro os quais se destacam os de consulta e consentimento prévio, revela os parâmetros normativos legais e jurisprudenciais mínimos para um diálogo intercultural válido entre os Estados nacionais e as populações tradicionais, quando o assunto versar sobre os processos de intervenção pública ou privada nos territórios ancestrais indispensáveis à reprodução dos seus modos de vida.

¹¹⁴ Aditado em 5 de junho de 1992 na Cúpula da Terra realizada na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), com vigência a partir de 29 de dezembro de 1993.

¹¹⁵ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 3.321, em 30 de dezembro de 1999. Artigo 14 (Direito aos benefícios da cultura). 1. Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem o direito de toda pessoa a: a) participar na vida cultural e artística da comunidade; b) gozar dos benefícios do progresso científico e tecnológico; c) beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais que lhe caibam em virtude das produções científicas, literárias ou artísticas de que for autora.

Dos relatórios, estudos, regramentos e jurisprudências produzidas pelos órgãos do SIDH é possível extrair princípios gerais acerca do direito à consulta e consentimento prévio. Sem prejuízo de outros, Yamada, Grupioni e Garzón (2019, p. 21) destacam: a) diálogo – reforçando a consulta como processo, e não como evento, enquanto instrumento para um diálogo intercultural efetivo; b) flexibilidade – a aplicação dos direitos de consulta deve ser atender a diversidade étnica e sociocultural de cada grupo a ser consultado, evitando uma regulação generalista; c) boa-fé – uma vez que os processos de diálogo devem ser realizados com base em informações verídicas, acessíveis que orientem a tomada consciente de decisão sobre os impactos, consequências e benefícios decorrentes da consulta; d) transparência – as consultas devem ser procedimentos públicos e divulgados de forma adequada a cada população impactada; e) livre – os direitos de consulta e consentimento prévio devem ser exercidos livres de quaisquer pressões, ameaças ou coerções de natureza política, econômica, moral, religiosa ou militar; f) representatividade – os governos devem respeitar as representações políticas legitimamente indicadas pelos povos e comunidades para que a consulta seja considerada válida; g) responsabilidade pública – ao reforçar que é dever estatal realizar processos de consulta prévia, livre e informada sempre que houver medidas administrativas ou legislativas capazes de restringir os direitos fundamentais de populações indígenas, quilombolas e tradicionais; h) participativo – para um diálogo intercultural efetivo, os governos devem garantir a participação efetiva e qualificada das populações interessadas, em todas as fases dos planos de consulta, sendo as regras previamente pactuadas por elas; i) vinculante – como expressão da boa-fé, o resultado final da consulta deve considerar e respeitar as decisões tomadas autonomamente pelas comunidades, vinculando o Estado para o seu cumprimento.

Avançando nas formulações propostas, a presente pesquisa passa agora a confrontar esse amplo espectro normativo a partir da composição de uma cartografia sociojurídica das lutas sociais das comunidades quilombolas pela efetividade dos direitos de consulta e consentimento prévio no Brasil que resultaram na elaboração dos protocolos autônomos previstos na Convenção 169 da OIT. Diante dos processos continuados de expropriação corpo-territorial impulsionados por agentes públicos e privados sobre os territórios ancestrais, recursos naturais e o direito de existir enquanto quilombo, pretende-se situar os conflitos de maneira abrangente e multifatorial, desde as territorialidades e identidades ameaçadas, lançando luzes sobre as estratégias comunitárias de apropriação

do instrumento internacional bem como sobre o padrão de atuação das instituições de Estado na gestão desses conflitos.

2.7. APLICABILIDADE DA CONSULTA PRÉVIA NO BRASIL

O processo continuado de mobilização de povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e suas redes de solidariedade, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, repercutiu para a ratificação da C169 pelo país na virada para o século XXI. Apresentada pelo poder executivo ao Congresso Nacional no ano 1991, sendo somente ratificada em 2002, pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20/6/2002, a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais entrou em vigor em junho 2003, como previsto em seu artigo 38, 2: “Esta Convenção entrará em vigor, para cada Estado-membro, doze meses após o registro de sua ratificação”, sendo finalmente promulgada pelo Decreto nº 5.051, em 19 de abril de 2004. (OIT, 1989).

Um dos principais motivos para a demora do Congresso Nacional em aprovar o texto da C169 estava relacionado à referência ao termo “propriedade” nos artigos 14 e 15 da norma internacional, referente à proteção aos territórios indígenas e tribais e aos recursos naturais neles existentes. Alguns congressistas alegaram à época que a expressão “propriedade” era incompatível com a Constituição de 1988, que atribui aos indígenas a posse permanente sobre as terras tradicionalmente ocupadas, reconhecidas pelo artigo 20, inciso IX como patrimônio da União, afetando também os recursos naturais existentes no subsolo das terras indígenas (KEPPI, 2001). A partir de uma interpretação sistêmica da C169, as disposições do artigo 14 devem ser moduladas pelo artigo 34, ao determinar o princípio da flexibilidade da aplicação da Convenção, levando em consideração as condições peculiares de cada país (FIGUEROA, p. 23, 2009b).

Outras incompatibilidades entre o texto convencional e a Constituição de 1988 foram aventadas para não aprovação imediata da C169, a exemplo da possibilidade de remoção dos povos indígenas e tribais de suas terras ancestrais, inclusive de forma permanente, previsto pelo artigo 16 da Convenção, ao contrário do disposto na CF, em seu artigo 231, §5º, que veda tal possibilidade, salvo *ad referendum* pelo Congresso Nacional, sendo assegurado o retorno imediato quando cessado o risco. Além disso, o artigo 17 da C169 prevê a possibilidade de transmissão da terra pelos povos indígenas, inclusive para membros externos às comunidades originárias, hipótese não admitida pela Constituição brasileira, uma vez que as terras indígenas, por força do artigo 231, §4º, são

bens inalienáveis e indisponíveis da União, bem como os direitos originários sobre elas serem imprescritíveis.

Outro fator que contribuiu para a morosidade na aprovação esteve relacionado ao reconhecimento pioneiro do status jurídico de “povo” às coletividades indígenas, tribais e afrodiaspóricas feitos pela C169. De maneira similar às discussões travadas no processo de revisão parcial da C107 no âmbito da OIT, os legisladores brasileiros mais resistentes reforçaram o argumento de que atribuição da condição de “povo” aos indígenas, em oposição ao “povo brasileiro”, resultaria em uma possível desagregação do Estado nacional, como resultado do direito de autodeterminação.

Em verdade, as dificuldades de aprovação tinham por pano de fundo a representação institucional hegemônica dos interesses das classes proprietárias de terras, em um país marcado pela concentração fundiária e pelo déficit de efetividade dos direitos e garantias para os grupos étnicos protegidos pela C169. Como fora apontado, ainda que o reconhecimento do status de povo implique em algum grau de autonomia interna, o direito de livre determinação não pressupõe direitos de secessão territorial, muito menos a fundação de um novo Estado.

Por força da Constituição brasileira, além dos povos indígenas, as comunidades quilombolas também figuram como sujeitos coletivos do direito de CCPLI, sendo assim, titulares das prerrogativas convencionais. Debate relevante diz respeito à garantia ou não da consulta prévia aos denominados “povos e comunidades tradicionais”. O agenciamento realizado pelas comunidades das águas, campos e florestas em torno dos seus direitos fundamentais impulsionou a legítima ampliação das garantias socioambientais a estes grupos. Nas décadas seguintes à promulgação da CF de 1988, o governo brasileiro foi instado a esboçar uma nova política para inclusão das formas diversas de organização sociais não plenamente representadas pelas categorias jurídicas constitucionais definidas nos artigos 231, 232 (povos indígenas) e 68 do ADCT (comunidades remanescentes de quilombos).

No plano internacional, o país reforçou seu compromisso de proteção e fomento dos direitos das populações tradicionais ao se tornar signatário de tratados importantes, a exemplo da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural¹¹⁶

¹¹⁶ Promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977, e aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 77 de 30 de junho de 1977.

(1972), da Convenção da Diversidade Biológica¹¹⁷ (1992), da Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial¹¹⁸ (2003), da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais¹¹⁹(2004), e da Convenção sobre Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais¹²⁰ (2005). Esses instrumentos serviram de fonte para a estruturação de uma política nacional direcionada ao atendimento das demandas historicamente reprimidas desse contingente populacional significativo que forma a sociedade brasileira.

No Brasil, a categoria jurídica de “povos e comunidades tradicionais” abrange o conjunto diverso e não taxativo de realidades socioculturais, expressões étnicas e territorialidades reconhecidas institucionalmente através do Decreto nº 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. O decreto define como sujeitos de direitos os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

São as comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, Caiçaras, Faxinais e Faxinalenses, Ribeirinhos, Quebradeiras de Coco Babaçú, Vazanteiros, Pescadoras Artesanais e Marisqueiras, Apanhadoras de Flores, Catadoras de Mangaba, Gerazeiras, Andirobeiros, Raizeiras, Povos do Cerrado, Comunidades Extrativas, Seringueiras e Pantaneiras, Povos Ciganos, Pomeranos, de Matriz Africana, dentre outros. Liana Silva (p. 5, 2016) defende numa interpretação extensiva que a partir da internalização da C169, as comunidades tradicionais equiparam-se aos povos tribais reconhecidos pela Convenção (artigo 1, 1, -a), não podendo haver distinção entre os direitos previstos pela norma internacional¹²¹.

¹¹⁷ Promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, e aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 2 de 03 de fevereiro de 1994.

¹¹⁸ Promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006, aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 22, de 01 de fevereiro de 2006.

¹¹⁹ Promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, e aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002.

¹²⁰ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006.

¹²¹ Parecer elaborado como produto do projeto de pesquisa (com apoio da Fundação Ford): Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais e a Consulta Prévia na América Latina, projeto coordenado pelo Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Parecer recebido em 30 de janeiro de 2016. Acréscimos feitos pela autora na versão para publicação em 16 de agosto de 2016. Publicado em: SOUZA FILHO,

Diferentemente dos requisitos legais para identificação dos povos indígenas e comunidades quilombolas, o Decreto 6.040/2007 não exige que os sujeitos culturalmente diferenciados exerçam uma posse anterior à fundação do Estado nacional (como para os indígenas), muito menos que tenham herdado uma história de resistência à escravidão moderna (como para os quilombolas). Em consonância com o artigo 1º da C169, a norma em comento estabelece como critérios objetivo e subjetivo para determinar seus beneficiários, a distinção cultural do grupo em relação à sociedade nacional e a auto-atribuição.

Apesar da evidente coincidência normativa entre a Convenção 169 e o Decreto 6.040/2007 relacionada aos critérios de identificação dos sujeitos de direito de CCPLI, o Estado brasileiro tem mantido um posicionamento ambíguo em relação à obrigação de consultar povos e comunidades tradicionais, muitas vezes limitando-se aos casos em que é judicialmente obrigado a fazê-lo (SILVA, p. 3, 2016). Duprat (2015) assevera que pelas diretrizes contidas na C169 é possível concluir que a norma internacional deve ser aplicada a todos os grupos culturalmente diferenciados, desde que assim se reconheçam e auto-identifiquem. Outro aspecto relevante relaciona-se ao fato de que a aplicabilidade da C169 não depende exclusivamente do Estado, uma vez que as comunidades interessadas podem requerer a aplicação do instrumento à sua situação específica. Se assim não fosse, o critério da autoidentificação restaria vazio, carecendo de eficácia.

Em 10 de novembro de 2008, passados cinco anos da incorporação da C169 ao ordenamento brasileiro e após um entendimento firmado no Seminário Oportunidades e Desafios para Implementação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho Sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e um conjunto de organizações representativas de comunidades quilombolas, apresentam reclamação ao Comitê Tripartite da OIT acerca do descumprimento da C169 no Brasil (FERREIRA DE SOUSA, p. 65, 2017).

No mesmo ano, a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santos (APOINME), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e Warã Instituto Indígena Brasileiro elaboram um relatório alternativo ao produzido pelo governo federal e apresentam ao Comitê de Especialistas na Aplicação das Convenções e Recomendações

da OIT sobre o cumprimento da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais¹²². O documento sintetiza a análise acerca do efetivo (des) cumprimento da Convenção 169 da OIT pelo Estado Brasileiro, a partir de quatro grandes temas: (a) identidade étnica; (b) consulta e participação; (c) direitos territoriais e recursos naturais; (d) desenvolvimento, considerados “estruturantes da problemática indígena no Brasil” (APOINME, 2008, p. 1). A referida Comunicação priorizou a menção a cinco casos paradigmáticos de violações de direitos humanos fundamentais indígenas, sendo eles: 1) Hidrelétrica de Belo Monte; 2) Terra Indígena dos Guarani-Kaiowá; 3) Terra Indígena Raposa Serra do Sol; 4) Mineração em Terra Indígena dos Cinta Larga; e 5) Transposição do Rio São Francisco.

Tratando sobre a situação dos direitos de consulta e participação, o documento denuncia que muito embora, como resultado dos processos de mobilização indígena, o governo federal, por meio do Decreto n° 10.794, editado em 22 de março de 2006, tenha criado a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), órgão consultivo, cuja presidência cabe à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), para auxiliar na mediação intersetorial, controle e participação das organizações indígenas sobre os temas que lhes digam respeito, a mesma “não pode ser considerada a instância de consulta e participação indígena, conforme previsão expressa no artigo 6° da Convenção 169” (APOINME *et al*, 2008, p. 3), uma vez que não possui caráter paritário, sendo majoritariamente composta pelos órgãos estatais.

As organizações indígenas destacam como à época existiam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, 9 (nove) Propostas de Emenda Constitucional (PEC) visando alterar a regulamentação dos direitos territoriais previstos no artigo 231 da CFRB, 46 (quarenta e seis) Projetos de Lei e 2 (dois) Projetos de Decreto-Legislativo sobre temas de inegável interesse indígena, como: “mineração em terras indígenas; educação escolar indígena; demarcação das terras indígenas; meio ambiente e recursos naturais; cultura; normas penais; atenção à saúde; recursos genéticos, dentre outros assuntos” (APOINME *et al*, 2008, p. 7).

¹²² Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME); Conselho Indígena de Roraima (CIR); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Warã Instituto Indígena Brasileiro. **Comunicação ao Comitê de Especialistas na Aplicação das Convenções e Recomendações da OIT sobre o cumprimento da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (2008).** Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/25987_20131022_183747.pdf. Acesso em 10 de jul. 2022.

Todas as medidas legislativas estavam seguindo seu curso sem a garantia efetiva da participação indígena nos parâmetros exigidos pela Convenção 169 da OIT e demais órgãos do sistema interamericano. As ameaças à sobrevivência física e cultural de povos indígenas, comunidades quilombolas e demais populações tradicionais, proliferaram-se diante das omissões estatais em assegurar os direitos de acesso, permanência e retorno às terras ancestrais e tradicionalmente ocupadas.

2.7.1. Quilombolas na luta pelo DCCPLI

Em relação a aplicação da C169 às comunidades quilombolas, nos dias 15 e 17 de abril de 2008, foi realizado um processo de consulta promovida pelo Governo Federal acerca da minuta de ato normativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) voltado à regulamentação dos procedimentos para titulação das terras de quilombos, em substituição à Instrução Normativa nº 20/2005, sendo a primeira experiência deste tipo. Para tanto, um Grupo de Trabalho governamental foi constituído e composto somente por servidores técnicos dos órgãos estatais¹²³.

Passados cinco anos desde a sua ratificação, os direitos de participação e consulta prévia não tinham sido implementados para as comunidades quilombolas, fato inclusive admitido pelo então Advogado-Geral da União, José Antônio Dias Toffoli, ao afirmar que o processo iniciado em abril de 2008 se tratava da “primeira consulta do Governo Federal às comunidades quilombolas”¹²⁴. As organizações destacam no informe que a maneira como o procedimento foi concebido e conduzido pelo Estado acabou por descaracterizá-lo, especialmente quanto à boa-fé.

Em relação aos atos preparatórios, a pressa e a urgência comprometeram o caráter prévio e informado da consulta, na medida em que as representações quilombolas foram pressionadas a aceitar prazos e condições, limitando as possibilidades de os quilombos

¹²³ Segundo ANDRADE (2009, p. 232), o GT iniciou os seus trabalhos em 25 de julho de 2007, sendo integrado os seguintes órgãos estatais: Advocacia-Geral da União, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, Subchefia de Assuntos Jurídicos, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Secretaria de Patrimônio da União, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional do Índio, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e Serviço Florestal Brasileiro, sob a coordenação do Consultor Geral da União – In: Despacho do Advogado Geral da União, Brasília 22 de agosto de 2008, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, página 12, em 19/09/2008.

¹²⁴ Despacho do Advogado Geral da União. Brasília, 22 de agosto de 2008, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, página 12, em 19/09/2008.

contribuírem para elaboração do próprio procedimento, bem como de interferirem no texto final da instrução normativa. Em novembro de 2007, a CONAQ foi oficiada pela AGU¹²⁵, sendo informada sobre o objeto da consulta, com a apresentação de um calendário já definido pelo órgão estatal¹²⁶. Com apenas um mês para apreciar a minuta e com exíguos 17 (dezessete) dias para viabilizar a ampla análise e as consultas locais, na prática, a participação efetiva das comunidades quilombolas restou inviabilizada¹²⁷.

Não reconhecendo a legitimidade das ações do governo federal, a CONAQ juntamente a 24 (vinte e quatro) outras organizações quilombolas encaminham ofício à AGU, recusando participar da consulta, por vícios na condução do processo. Em resposta à movimentação, o governo federal inicia um diálogo para definir o procedimento de consulta quilombola. Em fevereiro de 2008, a CONAQ apresenta sua proposta de plano para que a mesma fosse considerada válida¹²⁸. A proposta foi rejeitada pelo órgão estatal sob a justificativa da “premência do tempo para conclusão dos trabalhos em andamento” e da “iminência de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239 e a tramitação do Projeto de Decreto Legislativo nº 44, na Câmara dos Deputados, ambos tendo como foco a invalidação do Decreto nº 4.887/2003”¹²⁹.

¹²⁵ Ofício-circular 05/2007/CGU/AGU, do Consultor-Geral União, Ronaldo Jorge Araújo Viera Júnior, de 9/11/07.

¹²⁶ 29/11/2007 – Circulação da minuta da Instrução Normativa para as Coordenações Estaduais Quilombolas e para o Ministério Público; 30/11/2007 a 16/12/2007 – Prazo para ampla análise e consulta local a respeito da Instrução Normativa alterada; 10/12/2007, 9 horas – Reunião para apresentação dos fundamentos para a alteração da Instrução Normativa; 17/12/2007, 9 horas – Reunião para ausculta às Comunidades Quilombolas.

¹²⁷ ANDRADE (2009, p. 232) destaca que o próprio ofício da AGU manifestava a dificuldade de cumprimento do calendário apresentado pelo governo federal, justificando da seguinte forma a necessidade de aprovação da instrução normativa do INCRA ainda em 2007: “é de fundamental importância contar com a colaboração de todos os destinatários deste convite, no sentido de atendimento ao cronograma em relevo, ainda que se trata de um calendário que exigirá grandes esforços, considerando a probabilidade de iniciar o ano de 2008 com novas perspectivas, a fim de que os conflitos deflagrados sejam efetivamente solucionados”.

¹²⁸ A proposta da CONAQ para o procedimento de consulta prévia foi apresentada com o seguinte teor: “Que seja constituído um GT composto por representantes de governo afetos à questão e representantes quilombolas para que seja estabelecida a coordenação do processo de Consulta; Realizar um Seminário Nacional sobre os conflitos, entraves e perspectivas para a regularização fundiária das terras de quilombos, com a participação de organizações quilombolas, órgãos de governo, entidades parceiras e convidadas; Realizar uma reunião com a Coordenação Nacional ampliada e o GT para a elaboração de um documento base (pré-proposta); Realizar reuniões ampliadas das coordenações nos estados para socializar a pré-proposta e fazer um debate inicial; Realizar 2 plenárias regionais: (1) norte/nordeste; (2) sul/sudeste/centro oeste; para debater a pré-proposta; Realizar uma reunião de trabalho para sistematização dos trabalhos obtidos nas plenárias regionais; Realizar 2 audiências públicas nacionais: uma com as organizações quilombolas e o governo e outra mais ampla com quilombolas, parceiros e convidados.” ANDRADE, Lúcia M.M de. O direito à consulta livre, prévia e informada: os limites da “consulta aos quilombolas”. IN: GARZÓN, Biviany Rojas (org.). **Convênio 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 229-238, 2009.

¹²⁹ Ofício 023/2008/CGU/AGU datado de 17 de março de 2008 em resposta à CONAQ.

Além da celeridade, a falta de informação prévia, imparcial e em linguagem adequada comprometeu o caráter informado da consulta. As organizações quilombolas tiveram acesso à minuta normativa durante o procedimento. Para que dimensão informativa do processo fosse garantida, o governo federal deveria negociar previamente o calendário de realização do procedimento, com um tempo adequado para realização de eventos presenciais, disponibilizando material com todas as informações necessárias para subsidiar a tomada de decisão. Em contrariedade ao estabelece a C169, o órgão responsável pela consulta limitou-se a enviar a minuta da instrução normativa por correio eletrônico, externalizando aos quilombolas a responsabilidade estatal de divulgação do instrumento.

Mesmo diante de todas as limitações encontradas, as organizações quilombolas avaliaram a importância de encaminhar suas propostas de alteração da minuta. Inicialmente, as comunidades participantes exigiram a manutenção da IN nº 20/2005 e diante da negativa, apresentaram medidas de adequação conceitual e de garantia de direitos suprimidos que não foram acolhidas pelo GT governamental. Além disso, as decisões tomadas no processo de consulta de abril passaram por instâncias revisoras ao GT, a exemplo dos ministros de estado e do Presidente da República, sem a garantia de participação das representações quilombolas.

A partir do relatório preliminar elaborado como resultado do GT, o ministro Advogado-Geral da União rejeitou as proposições feitas pelas organizações quilombolas sem o devido diálogo com os seus representantes, limitando-se a publicar o despacho denegatório no Diário Oficial da União¹³⁰ (DOU), medida que dificultou o acesso à decisão. Assim, a nova instrução normativa foi assinada e publicada repleta de vícios formais, sem a observância do disposto na C169, especialmente quanto a não garantia do caráter livre, prévio, informado, de boa-fé e adequado da consulta.

Em 1º de setembro de 2008, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), juntamente com outras

¹³⁰ Despacho do Advogado Geral da União de 22 de agosto de 2008, publicado no Diário Oficial da União (DOU), seção 1, página 12, 19 de setembro de 2008.

representações quilombolas¹³¹ e organizações da sociedade civil¹³², apresentou ao Comitê Tripartite da OIT, uma avaliação independente¹³³ sobre a aplicação da Convenção às comunidades quilombolas no Brasil, denunciando que a referida consulta de abril tinha se dado em desconformidade à C169.

O documento foi preparado de forma alternativa ao relatório apresentado pelo governo federal quando da avaliação periódica da Convenção¹³⁴. A comunicação quilombola foi organizada em quatro partes fundamentais: 1) autoidentificação; 2) consulta e participação; 3) direitos territoriais; e, 4) desenvolvimento; além de apresentar recomendações ao Estado brasileiro.

O documento ressaltou a morosidade seletiva do INCRA na condução da política pública de titulação territorial, que à época tinha mais de 2/3 dos processos administrativos sem qualquer movimentação, com apenas o número de protocolo para identificação. Dos efetivamente iniciados, apenas 11% tinham concluído o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), fase em que o território tradicional a ser titulado é reconhecido em suas dimensões socioculturais (CONAQ, 2008, p. 7). Denunciam ainda o desmonte orçamentário dos órgãos da função agrária como fator que contribui para o déficit de titulações territoriais e as ameaças legislativas e judiciais aos direitos de propriedade coletiva quilombola, a exemplo da ADI 3239. Além disso, a CONAQ sistematizou as violações aos direitos de consulta e participação verificados, pelas razões já apresentadas.

¹³¹ Comissão Estadual das Comunidades Quilombolas do Espírito Santo – Zacimba Gaba, Coordenação Estadual das Comunidades Negras Rurais Quilombola de Mato Grosso do Sul, Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco, Federação das Comunidades Quilombolas de MG – N'golo, Malungu – Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará, Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná, Associação Quilombola de Conceição das Crioulas, Associação Rural Comunitária dos Quilombolas do Timbó e Adjacências, Comissão Quilombola do Sapê do Norte.

¹³² Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia, Centro de Cultura Luiz Freire, Centro de Cultura Negra do Maranhão, Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva, Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, Comissão Pró-Índio de São Paulo, Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos do Rio Grande do Sul, Justiça Global, KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço, Movimento Negro Unificado – Seção RS, Rede Social, Terra de Direitos.

¹³³ Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). **Comunicação sobre o cumprimento pelo Estado brasileiro da Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais da OIT (2008)**. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10091-convencao-169-oit&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em 10 de dez. 2022.

¹³⁴ Repórter Brasil. **Relatório Memória em virtude do Artigo 22 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT em cumprimento às disposições da Convenção sobre populações indígenas e tribais, 1989 (nº. 169)**. Disponível em: < <https://reporterbrasil.org.br/2008/11/relatorio-memoria-em-virtude-do-artigo-22-da-constituicao-da-organizacao-internacional-do-trabalho-oit-em-cumprimento-as-disposicoes-da-convencao-sobre-populacoes-indigenas-e-tribais-1989-n-169/>>. Acesso em 10 de jul. 2022.

A decisão do governo federal em iniciar o processo de regulamentação da consulta prévia decorreu da pressão interna e internacional em fazer valer os direitos previstos na C169. Como resultado da denúncia apresentada à OIT em 2008 por indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, entidades da sociedade civil, através da Central Única de Trabalhadores (CUT), a situação brasileira é incluída na lista provisória de casos a serem apreciados pela Comissão de Aplicação de Normas da 100^a Conferência Internacional do Trabalho (CIT), em julho de 2011. Liana Silva (2017, p. 227) destaca que o governo brasileiro e representantes da CUT firmaram um acordo em maio de 2011 que possibilitou a retirada temporária do caso contra o Brasil, sob a contrapartida de o governo iniciar as discussões sobre a regulamentação da C169 no país.

Assim, em 27 de janeiro de 2012, oito anos após a edição do Decreto nº 5.051/2004 que promulgou a C169 no Brasil, o governo federal da então Presidenta Dilma Rousseff (PT) publicou a Portaria Interministerial (PI) nº 35, instituindo o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por vinte e quatro órgãos, com a finalidade de “estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais”. Como motivo, o governo federal expôs que o não cumprimento adequado do direito de consulta decorre da falta de uniformização procedimental e das orientações administrativas de tradução dos direitos da C169 ao ordenamento nacional.

As atividades do GTI são iniciadas com a realização de um seminário internacional, no mês de maio do mesmo ano, para definir um cronograma de trabalho visando à regulamentação do direito de consulta prévia, livre e informada. O GTI foi coordenado pela Secretaria Geral da Presidência e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), tendo por competência legal conduzir os procedimentos a serem regulamentados. De maneira contrária ao esperado pelo governo federal, a tentativa mostrou-se frustrada, sendo alvo de inúmeras críticas, principalmente das organizações indígenas, quilombolas e entidades de direitos humanos.

Ribeiro (p. 53, 2016) rememora que a Conectas, organização de direitos humanos, externalizou sua preocupação com as “possíveis distorções e distanciamentos dos objetivos da C169 da OIT” e que a regulamentação pudesse significar um “retrocesso aos direitos internacionalmente consagrados”. A entidade denunciou ainda a realização de reuniões deliberativas sem a participação de representantes legítimos das comunidades interessadas, evidenciando o fato de que das trinta e duas organizações nacionais e

estrangeiras convidadas para participar do encontro, nenhuma representava os povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais do país.

Em uma conjuntura econômica de fortalecimento dos interesses desenvolvimentistas e neoextrativos, a Advocacia-Geral da União (AGU) edita a Portaria nº 303 em 12 de julho de 2012, incorporando todas as condicionantes estabelecidas no julgamento do caso Raposa Serra do Sol como orientação geral para atuação da AGU nos processos de demarcação de territórios indígenas¹³⁵. Garzón, Yamada e Oliveira (2016, p. 14) asseveram que embora o instrumento normativo não tivesse força de lei, o mesmo

¹³⁵ As condições estabelecidas para demarcação e ocupação de terras indígenas terão os seguintes conteúdos: 1 – O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado sempre que houver como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6º, da Constituição Federal) o relevante interesse público da União na forma de Lei Complementar; 2 – O usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional; 3 – O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando aos índios participação nos resultados da lavra, na forma da lei; 4 – O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira; 5 – O usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da Política de Defesa Nacional. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 6 – A atuação das Forças Armadas da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 7 – O usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação; 8 – O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade imediata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; 9 – O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai; 10 – O trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes; 11 – Deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai; 12 – O ingresso, trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; 13 – A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não; 14 – As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade jurídica; 15 – É vedada, nas terras indígenas, qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutas, assim como de atividade agropecuária extrativa; 16 – As terras sob ocupação e posse dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no artigo 49, XVI, e 231, parágrafo 3º, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns e outros; 17 – É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; 18 – Os direitos dos índios relacionados as suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis; 19 – É assegurada a efetiva participação dos entes federativos em todas as etapas do processo de demarcação.

era revelador do posicionamento restritivo e limitador dos direitos indígenas do órgão de defesa da administração pública federal.

Diante da publicação da Portaria, a APIB anuncia a saída das representações indígenas do processo de regulamentação da C169, alegando inexistência de boa-fé do governo brasileiro e exigindo a revogação do referido instrumento para a continuidade das tratativas no GTI. Com a saída da APIB, as demais organizações da sociedade civil também esvaziaram o espaço, restando apenas os órgãos estatais que seguiram as discussões de regulamentação da consulta prévia. Até que em dezembro de 2014, o GTI apresenta uma minuta de regulamentação da CPLI exclusivamente para as comunidades remanescentes de quilombos, marcada por vícios de participação dos sujeitos interessados, e prontamente não validada pelas organizações quilombolas.

Em 2017, seguindo com as estratégias de incidência no sistema internacional de direitos humanos, a CONAQ, mais uma vez acompanhada por um conjunto diverso de entidades da sociedade civil organizada¹³⁶, apresenta um Informe¹³⁷ à Comissão Interamericana, à sua Relatoria sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial, ao Relator para o Brasil, bem como à Unidade sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da OEA, denunciando o agravamento da “situação de vulnerabilidade e opressão em que se encontram as comunidades quilombolas brasileiras em razão da não titulação de suas terras tradicionais” e reiteradas violações aos direitos previstos na C169 (CONAQ, 2017, p. 2).

No Informe de Carta 41 (CONAQ, 2017), as organizações solicitam à CIDH a utilização do procedimento previsto pelo art. 41, “d” da Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹³⁸, e art. 18 “d” do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos

¹³⁶ Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR), Centro de Cultura Negra do Maranhão, Clínica de Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Federal do Pará, Comissão Pastoral da Terra, Comissão Pró Índio de São Paulo, Instituto Socioambiental, Justiça Global, Mariana Crioula - Centro de Assessoria Jurídica Popular, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e Terra de Direitos.

¹³⁷ Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Solicitação de utilização do procedimento previsto no art. 41 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos a respeito da titulação das terras quilombolas no Brasil (2017). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Carta---art.---41---quilombolas---CIDH-1.pdf>. Acesso em 13 de dez. 2022.

¹³⁸ Artigo 41. A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: d. solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos.

Humanos¹³⁹ para formular questões ao Estado brasileiro sobre o descumprimento dos dispositivos constitucionais e convencionais relativos aos direitos de propriedade comunal sobre as terras e territórios tradicionalmente ocupados por comunidades negras quilombolas.

Destacando a morosidade, a burocratização e as reduções orçamentárias dos órgãos competentes como problemas crônicos, além do cenário avançado de desregulamentação legislativa e de priorização dos interesses de agentes políticos e econômicos não-quilombolas, as organizações signatárias reportam o panorama extremamente deficitário da (anti) política de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, considerada “pífia” e “insignificante”, impondo “às comunidades quilombolas um cenário de desesperança, posto que o tempo estimado para a realização de todas as titulações é superior ao dobro de tempo em que houve escravidão no Brasil” (CONAQ, 2008, p. 12).

Demanda para que a CIDH, fazendo uso dos dispositivos elencados, interpele o Estado brasileiro, dentre outras coisas, sobre a existência de algum planejamento estratégico para fazer frente à demanda por titulação dos territórios quilombolas em um prazo razoável; se o orçamento destinado à política de titulação territorial atende a demanda existente, explicitando os motivos dos sucessivos cortes orçamentários das pastas responsáveis pela política de titulação territorial quilombola, a exemplo da Fundação Cultural Palmares (FCP) e do INCRA; se o Estado brasileiro tem interesse ou está realizando alterações no Decreto Federal nº 4.887/2003; e se o governo federal tem intenção de paralisar a política pública de titulação territorial quilombola em função da tramitação da ADI nº 3.239.

As informações e os pedidos de interpelação ao Estado brasileiro puderam ser ratificados presencialmente na Audiência Pública “Derecho de acceso a la tierra de personas afrodescendientes quilombolas en Brasil”, realizada no dia 23 de outubro de 2017, na ocasião do 165º Período de Sessões da CIDH em Montevideo, Uruguai¹⁴⁰. Na oportunidade, a CONAQ sustentou que “os direitos das populações quilombolas seguem

¹³⁹ Artigo 18. A Comissão tem as seguintes atribuições com relação aos Estados membros da Organização: d. solicitar aos Governos dos Estados que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos.

¹⁴⁰ Participaram da audiência pública: Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI/SP) Instituto Socioambiental (ISA); Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR); Comissão Pastoral da Terra; Conectas; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); Justiça Global; Terra de Direitos e o Estado do Brasil. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/Sessoes/?S=165>. Acesso em 14 de abr. 2022.

sendo desrespeitados e o cenário de retrocesso intensificado, evidenciando o caráter racista do Estado brasileiro, ensejando firme atuação desta

Já no contexto de consolidação do impeachment da então presidenta Dilma Rousseff (PT), que alçou Michel Temer (MDB) à condição de mandatário do poder executivo federal, as entidades denunciam mais uma vez o estrangulamento orçamentário imposto pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, como medida obstativa da efetividade direitos fundamentais quilombolas, especialmente os de ordem territorial.

Tabela 3 - Orçamento para indenização: titulação territórios quilombolas (2010-2018)

Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Limite Autorizado (R\$)
2010	54.200.000,00	25.879.611,00
2011	24.221.628,00	24.221.628,00
2012	50.000.000,00	46.956.432,00
2013	25.000.000,00	42.600.000,00
2014	25.000.000,00	24.860.340,00
2015	25.000.000,00	14.382.238,00
2016	5.000.000,00	5.000.000,00
2017	3.531.065,00	3.531.065,00
2018	956.304,00	--

Fonte: (CONAQ, 2018, p. 6)

O documento ressalta que as informações sobre o orçamento demonstram como o Estado brasileiro atua de forma seletiva para “perpetuar a situação de opressão racial às comunidades quilombolas, pois a destinação insuficiente de verbas irá, sem dúvidas, inviabilizar a efetivação da política” (CONAQ, 2018, 7). Desde o ano de 2012, principalmente a partir de 2017, é possível verificar como a atenção do Estado à política de titulação dos territórios quilombolas diminuiu de forma significativa. A expedição do decreto de desapropriação é uma fase necessária para viabilizar a obtenção dos imóveis já previamente afetados como de interesse social para fins de titulação quilombola.

Tabela 4 - Orçamento para custeio de atividades-meio: titulação territórios quilombolas (2010-2018)

Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Limite Autorizado (R\$)
2010	10.000.000,00	6.238.754,20
2011	6.000.000,00	5.995.072,00
2012	6.000.000,00	4.735.641,90
2013	5.500.000,00	5.071.550,00
2014	5.500.000,00	5.389.649,48
2015	4.500.000,00	4.270.482,06
2016	3.003.248,00	3.003.248,00
2017	568.935,00	1.388.935,00
2018	1.388.935,00	

Fonte: (CONAQ, 2018, p. 6)

Além do menor orçamento para desapropriação da série histórica, tanto a redução como a subexecução orçamentárias atingem também as atividades-meio¹⁴¹ dos órgãos responsáveis pela titulação fundiária quilombola, que em termos práticos, acaba por inviabilizar materialmente a garantia dos direitos territoriais e de propriedade comunal dessas comunidades. Todo esse cenário de morosidade seletiva tem repercutido no aumento da violência física e simbólica contra as comunidades remanescentes de quilombos.

De acordo com dados da CONAQ (2018, p. 15), o número de assassinatos de quilombolas no Brasil em 2017 alcançou a assustadora marca de 14 pessoas. “Trata-se, portanto, do ano mais violento para os quilombolas. Do total de assassinatos, dez aconteceram na Bahia, perfazendo 70% e alçando o estado à categoria de mais violento”. É justamente para impedir esse cenário de violações sistemáticas ao direito de existir de comunidades negras quilombolas que os Estados têm a obrigação de garantir a sobrevivência física e cultural dos grupos culturalmente diferenciados, como asseveram os órgãos do Sistema Interamericano.

2.7.2. O PDL 177/2022 e a proposta de denúncia da Convenção 169

O resultado das eleições de 2018 que conduziu Jair Bolsonaro à presidência da República descortinou o movimento agressivo de recomposição do bloco no poder estatal, especialmente após o processo ilegal de impeachment da ex-Presidenta Dilma Rousseff (PT) no ano de 2016. O país enfrentou um momento de arrefecimento da agenda político-econômica do neoliberalismo no país, com sérias repercussões no âmbito das violações de direitos humanos, dos direitos de participação popular e representação democrática, além da extinção e esvaziamento de políticas públicas e serviços essenciais direcionados aos setores mais vulneráveis da população brasileira.

Se a violência sempre foi uma tecnologia social de gestão das populações negras e periféricas, a serviço dos interesses das elites políticas e econômicas, o governo Bolsonaro e seus apoiadores marcam a passagem do estado de exceção para o estado de sítio, ao militarizarem a vida civil em níveis absurdos, com seus extermínios, interdições,

¹⁴¹ Recursos disponíveis para pagamento de diárias, combustíveis, publicações no diário oficial, e qualquer outra despesa que o INCRA tenha na execução da política, excetuados gastos correntes e pagamento de salários de funcionários/as.

formas de confinamento e exclusões executadas com ares de normalidade institucional e democrática.

Em um cenário de restrição fiscal e orçamentária prolongada pela vigência da emenda do teto dos gastos da União, de defasagem na oferta de serviços públicos essenciais como saúde e educação, de crescimento baixo e instável da economia, de aumento exponencial do desemprego, de degradação ambiental acelerada e desregulamentação dos direitos sociais via reformas trabalhista e previdenciária, o desembarque massivo de agentes das Forças Armadas num governo civil, 50 anos depois do golpe que conduziu os militares ao centro do poder, dá contornos de guerra à atual gestão da crise no país. A indicação de militares para direção dos órgãos como INCRA, FUNAI, IBAMA, ICMBIO, reforçam uma ideologia territorial do estado centrada nas noções de soberania e segurança nacional que tendem a considerar a diversidade dos territórios sociais como inimigos que precisam ser combatidos e eliminados.

Na esteira das ações restritivas de direitos acentuadas durante o governo de Jair Bolsonaro, outra medida refere-se ao Projeto de Decreto Legislativo nº 177/2021 (PDL), de autoria do Deputado Federal Alceu Moreira, com o objetivo de autorizar o Presidente da República a “denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Decreto Legislativo nº. 143, de 20 de junho de 2002, e internalizada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004”. Como razões para a Denúncia, o relator destaca que a legislação nacional seria “suficientemente protetiva aos indígenas” e que as garantias de direito contidas na C169 acabariam por “inviabilizar o projeto de crescimento” do país.

Pesquisadores do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia, Livre e Informada, vinculado ao Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental elaboram uma Nota Técnica¹⁴² apresentada ao Deputado Arthur Lira, presidente da Câmara de Deputados, à Deputada Joenia Wapichana, Coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas e ao Deputado Ubirajara do Pindaré, Coordenador da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos das Comunidades Quilombolas, fazendo um juízo de (in) compatibilidade do PDL com as normas de direito internacional público, especialmente quanto às regras específicas para a Denúncia previstas na própria C169, à luz dos Direitos Humanos e da Constituição Federal de 1988.

¹⁴² Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2021/08/Nota-Tecnica_PDL177_C169_CEPEDIS_12.05.21.pdf. Acesso em 11 de dez. 2022.

De início, destacam a intempestividade da medida, uma vez que o regime da C169 estabelece um prazo decenal para que países membros possam denunciar o instrumento (art. 39, inc. 1º), contado a partir da data de vigência da norma, observando o prazo de 12 (doze) meses da sua efetiva ratificação, conforme o inciso 3º do artigo 38 da Convenção. Como já fora apontado, a C169 entrou em vigência no dia 25 de julho de 2003, 12 meses após sua ratificação pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002 e posterior depósito junto à OIT, no dia 25 de julho de 2002. Pelos registros da Organização, a norma internacional entrou em vigor no Brasil no dia 25 de julho de 2003, sendo o ano de 2013 o primeiro decênio e em 25 de julho de 2023, o segundo decênio para realização da Denúncia pelo país.

Assim, seria intempestivo a apresentação da Denúncia fora do prazo legal, pelo princípio da vedação ao non *venire contra factum proprium*, uma vez que a mesma se encontra plenamente vigente, produzindo seus efeitos jurídicos no ordenamento interno, autorizando o país a exercer a faculdade de denúncia somente em julho de 2023, conforme disposto no artigo 39, inciso 2º:

Todo Membro que tenha ratificado a presente Convenção e não fizer uso da faculdade de denúncia prevista pelo parágrafo precedente dentro do prazo de um ano após a expiração do período de dez anos previsto pelo presente Artigo, ficará obrigado por um novo período de dez anos e, posteriormente, poderá denunciar a presente Convenção ao expirar cada período de dez anos. (OIT, 1989).

Outro argumento utilizado na Nota Técnica, diz respeito ao fato de que após sua ratificação, a C169 teria sido internalizada pelo ordenamento jurídico nacional, com base no artigo 5º, §3º da Constituição, ostentando posição normativa de hierarquia constitucional, cravada pelo princípio da vedação ao retrocesso e da imutabilidade imposta pelo artigo 60, §4º, IV da CFRB, uma vez que se propõe a estabelecer e regulamentar direitos fundamentais. Ainda em sede formal, os juristas asseveram a existência de vício de iniciativa, não cabendo Poder Legislativo, a realização da Denúncia, por se tratar de prerrogativa exclusiva do Presidente da República, como preconiza o artigo 21, I, combinado com o artigo 84, VIII da Carta Constitucional.

O PDL 177/2021 carece de fundamentação adequada, ao ancorar-se em pressupostos fáticos e jurídicos frágeis, a exemplo dos argumentos de que (i) a legislação doméstica seria suficientemente protetiva e a Convenção teria caráter supérfluo; (ii) o direito à consulta prévia, livre e informada – previsto na Convenção - constituiria violação

à soberania estatal sobre as terras indígenas; (iii) o direito à autoidentificação, como único critério para reconhecimento da identidade étnica, daria “azo a uma série de pessoas oportunistas que buscam essa convenção para benefício próprio”.

São argumentos que se repetem ao menos desde a Constituinte para restringir os direitos de povos indígenas e comunidades afrodiáspóricas. Quanto ao primeiro ponto, as disposições da C169 são complementares à normatividade doméstica, refletindo um consenso internacional quanto à necessidade de se garantir condições sociais, econômicas, ambientais e jurídicas dignas aos diversos grupos étnicos marginalizados no interior dos Estados nacionais. Ao estabelecer uma série de garantias não expressamente previstas pelos sistemas jurídicos dos países signatários, a C169 jamais poderia ser chamada de supérflua, ampliando o rol de direitos fundamentais.

Em relação ao segundo argumento, o direito de consulta prévia não relativiza a soberania estatal, promove sim uma adequação do poder soberano aos direitos étnico-territoriais reconhecidos pela ordem constitucional como patrimônio material e imaterial da nação. É antes de tudo um processo de diálogo intercultural para conter violações sistemáticas de direitos humanos, a exemplo da execução dos projetos neoextrativistas, das grandes obras de infraestrutura e desenvolvimento sobre os territórios tradicionais indígenas e quilombolas, sem falar que tal discussão foi superada quando da ratificação da C169 pelo Congresso Nacional.

Em relação ao quesito da auto-atribuição, no julgamento da ADI 3.239, o STF confirmou a legalidade e a legitimidade do instituto, uma vez que o Estado nacional não possui a prerrogativa de negar a identidade de um povo ou comunidade que se reconheça como tal. Por fim, PDL 177/2021 viola ainda as prerrogativas de consulta prévia dos grupos interessados estabelecidas pela própria C169, ao não a viabilizar no seu processo legislativo, cujo resultado poderá afetá-los diretamente, especialmente quanto à relativização de direitos, cabendo assim ao Estado brasileiro garantir a participação devida por meio das instituições e organizações representativas dos povos e comunidades tradicionais.

2.7.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5905

No ano de 2018, a governadora do Estado de Roraima, Suely Campos, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-5905) questionando parte do Decreto Legislativo nº 143/2002 e do Decreto nº 5.051/2004 da Presidência da República que

ratificou e promulgou a Convenção 169 da OIT, especialmente quanto à obrigação de consulta prévia às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais nos casos de instalação de equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica, redes de comunicação, estradas e outras infraestruturas necessárias à prestação de serviços públicos.

Para a postulante, a exigência de consulta prévia para a execução de obras públicas tem acarretado prejuízos estruturais ao desenvolvimento social e econômico do Estado. Uma das razões para o questionamento se deu em face da suspensão das obras do denominado Linhão de Tucuruí pela Justiça Federal por violação aos direitos de consulta e consentimento prévio do povo indígena Waimiri Atroari¹⁴³.

Para a governadora Suely Campos, os decretos citados violam os preceitos do art. 1º, I e IV; art. 4º, I; art. 20, XI; art. 21, IX; art. 43, caput; art. 48, IV; art. 58, § 2º, VI; art. 170, I e VII; e art. 231, todos da Constituição Federal, “uma vez que a República Federativa do Brasil se rege nas suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios da independência e da soberania nacional”.

Aduz que “a norma do artigo 13, 1 e 2, da Convenção nº 169 da OIT, ao estabelecer que o termo 'terras' deve incluir o conceito de território, entra em colisão direta com a norma do artigo 20, inciso XI, da Constituição Federal, tendo em vista que, nos termos do mencionado dispositivo constitucional, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União”.

Prossegue afirmando que o ordenamento constitucional não eleva a terra indígena ao patamar de território político, dotado de autonomia político-administrativa, motivo pelo qual defende que “as consultas às comunidades indígenas não podem ser num formato que (...) extinga a existência ou esvazie a autonomia e o direito ao desenvolvimento regional assegurado constitucionalmente também ao Estado de Roraima”.

¹⁴³ Justiça Federal, processo nº 1000487-02.2017.4.01.4200. “A Justiça Federal no Amazonas anulou a Licença Prévia (LP) do consórcio Transnorte Energia S. A. (TNE) para construção de uma linha de transmissão de 750 quilômetros de energia elétrica entre Manaus (AM) e Boa Vista (RR). Destes, 122 quilômetros passarão no território indígena, mas os Waimiri Atroari não autorizaram a obra. A decisão da Justiça cabe recurso. [...]. Na decisão julgada no mérito, o juiz Ricardo Sales, da 3ª Vara da Federal, atendeu recurso do Ministério Público Federal, que classificou a obra do Linhão de Tucuruí dentro do território indígena uma violação de direitos por causa da falta da consulta aos índios. Sales determinou que seja realizada uma consulta prévia ao povo indígena seguindo as diretrizes da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O juiz também determinou que as violações relatadas na ação do MPF sejam informadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, devido ‘os graves fatos reportados’ na ação do MPF.” Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/185464>. Acesso em 15 de dez. 2022.

Para a governadora, a C169 adota critério político e jurídico oposto ao consagrado na CF/1988, uma vez que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, “observados, dentre outros, os princípios da soberania nacional e da redução das desigualdades regionais e sociais, não fazendo distinção entre índios e não índios (CF/88, artigo 170, I e IV)”.

Segue pontuando que os dispositivos da Constituição invocados como parâmetros de controle de constitucionalidade asseguram ao Estado de Roraima, na qualidade de ente federado, os direitos ao desenvolvimento econômico e social, à redução das desigualdades sociais e regionais, e à inclusão nos planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, os quais estariam obstados pelas normas da Convenção nº 169 da OIT impugnadas na ADI. Além disso, pontua que os processos de consulta prévia não poderiam ser realizados “em um formato que, por exemplo, extinga a existência ou esvazie a autonomia e o direito ao desenvolvimento regional assegurado constitucionalmente também ao Estado de Roraima”.

Na ação de controle é aventado o argumento de que a utilização de conceitos jurídicos abertos ou indeterminados, no texto da C169, “tem provocado uma insegurança jurídica decorrente de decisões judiciais que, no mundo dos fatos, inviabiliza[m] a efetivação das consultas indígenas, especialmente no caso do Estado de Roraima, em função da existência de centenas de comunidades indígenas, sendo que a maior parte delas, em regiões de difícil acesso”.

Para o governo estadual, o formato convencional da consulta prévia às comunidades indígenas “cria um antagonismo exacerbado entre o usufruto indígena e o desenvolvimento nacional, por exemplo, do agronegócio, da agricultura familiar, formando uma espécie de 'apartheid' entre os interesses indígenas e os interesses do restante da Nação”, na qual, “eventual poder de veto representaria uma espécie de 'ditadura das minorias', impondo seus valores e seu modo de vida à maioria da nação”, razão pela qual tal prerrogativa “não extrai seu fundamento de validade da Lei Fundamental de 1988”.

Assim, a autora pede para que seja declarada a inconstitucionalidade parcial do Decreto Legislativo 143/2002 e do Decreto 5.051/2004, pleiteando medida cautelar para, dentre outros pedidos:

- 1) suspender a eficácia das normas do artigo 6º, 1, a) e artigo 15, 2, todos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT – promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, publicado no Diário Oficial da União, de 20 de abril de 2004, de modo que a instalação, pela União Federal de equipamentos públicos, as torres e equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação, bem como o zoneamento ecológico-econômico dos Estados serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas e à Funai.
- 2) suspender a eficácia das normas do artigo 13,1 e 2, e do artigo 14, 1 e 2, todos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT – promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, publicado no Diário Oficial da União, de 20 de abril de 2004.
- 3) [...] de forma subsidiária, através da técnica de interpretação conforme a Constituição, seja firmado o entendimento no sentido de que o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal de equipamentos públicos, as torres e equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação, serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas e à Funai.
- 4) [...] de forma subsidiária, através da técnica de interpretação conforme a Constituição, firmar o entendimento no sentido de que as consultas aos índios previstas nas normas impugnadas sejam executadas através de suas instituições representativas pela União Federal (liderança institucional da União) e, no que tange às comunidades que não possuam instituições representativas através da FUNAI.

No mérito, a governadora de Roraima pleiteia que:

- 5) seja julgada procedente a presente ação, confirmando a cautelar e julgando inconstitucional, por inconstitucionalidade material, ou dando interpretação conforme à Constituição às normas do artigo 6º, 1, a), 2, artigo 13,1 e 2, artigo 14, 1 e 2, artigo 15, 2, todos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT – sobre Povos Indígenas e Tribais promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, publicado no Diário Oficial da União, de 20 de abril de 2004, de modo que, sedimentando, com força vinculante, as diretrizes básicas para o exercício do usufruto indígena, tendo como parâmetros a Constituição Federal de 1988 e a Convenção nº 169 da OIT, por afronta direta aos preceitos do artigo 1º, incisos I e IV, do artigo 4º, inciso I, artigo 20, XI, artigo 21, IX, artigo 43, caput, 48, IV, artigo 58, § 2º, VI, artigo 170, incisos I e VII, artigo 231, todos da Constituição Federal, uma vez que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais, dentre outros, pelo princípio da independência nacional.

O ministro Luiz Fux, relator da ADI, aplicou o rito previsto no artigo 12 da Lei 9.868/1999 que permite ao plenário do STF julgar a ação diretamente no mérito, dispensando a análise do pedido liminar. Na oportunidade, a Câmara dos Deputados apenas informou que a Mensagem nº 367/1991, do Poder Executivo, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 237/1993, da Comissão de Relações Exteriores, originadores do

Decreto Legislativo nº 143/2002, tramitaram em conformidade com as disposições constitucionais e regimentais aplicáveis à matéria.

Já o Congresso Nacional, pontuou que a sua intervenção no feito foi apenas procedimental, no sentido de aprovar o DL nº 143/2002, destacando ainda que o Estado de Roraima não comprovou nos autos a impossibilidade de realização da consulta prévia às comunidades indígenas impactadas pelos empreendimentos de infraestrutura, tampouco conseguiu demonstrar objetivamente como e quais aspectos da consulta estariam prejudicando os interesses do Estado de Roraima. Foi além, ao defender que a função da C169 é impedir que o Estado se “aproprie indevidamente de terras indígenas, delas tomando posse direta, fazendo uso abusivo do direito de servidão, com potencial dano ao patrimônio natural”.

Em sua manifestação, a Presidência da República reafirmou a constitucionalidade dos decretos atacados, frisando que a C169 “é o documento internacional que passou a inaugurar um cenário de participação para a condução das relações entre os Estados Nacionais e os povos indígenas e tribais que ocupam o seu território”.

Cumprê destacar que ao contrário do que defende o Estado de Roraima, o instituto da consulta prévia não foi introduzido no ordenamento brasileiro pela C169, estando positivado no texto constitucional para os casos de aproveitamento de recursos hídricos, inclusive os potencialmente energéticos, de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas, e na Lei 13.123/2005, como forma de acesso ao conhecimento tradicional. A consulta prévia é um instrumento fundamental para o diálogo intercultural, expressão objetiva do princípio constitucional de participação democrática nas tomadas de decisões do Estado.

A Advocacia-Geral da União peticionou pela improcedência da ação. Para o órgão, a noção de território prevista no artigo 13 da C169 não possui conotação de autonomia político-administrativa, abrangendo a “totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma”. Em relação aos direitos de propriedade sobre as terras tradicionalmente ocupadas consideradas pela Constituição como bens da União, a AGU destaca que a garantia convencional diz respeito ao afastamento de “instrumentos jurídicos precários ou transitórios para resguardar os direitos territoriais dos índios, garantindo que suas terras de ocupação tradicional não sejam objeto de atos de alienação ou de disposição”.

O órgão de representação da União ponderou que a consulta prévia não viola nem a autonomia, muito menos o direito ao desenvolvimento socioeconômico do Estado de

Roraima, uma vez que os processos de consulta não implicam “poder de veto, mas apenas que o Poder Público deve considerar a manifestação de vontade das comunidades indígenas em relação à execução de obras e políticas públicas que os afetem, exigindo-se um esforço conjunto para conciliar os interesses protegidos pelo Texto Constitucional”.

Por fim, a AGU reforça o Parecer Vinculante nº 001/2017/GAB/CGU/AGU, que prevê hipóteses nas quais a consulta prévia pode ser excepcionada, a exemplo da adoção de medidas destinadas a assegurar interesses da Política de Defesa Nacional, e da atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em áreas indígenas.

Na mesma linha, a Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se também pela improcedência total da ação, afirmando que a Constituição de 1988 ao mesmo tempo em que resguarda os interesses apresentados pelo Estado de Roraima, protege amplamente os direitos indígenas, dedicando um capítulo inteiro da carta constitucional para tanto.

Assim como a CFRB representou uma mudança no paradigma de tratamento dos direitos de povos indígenas, com a superação do integracionismo ao restante da sociedade nacional, a C169 promove e protege a diversidade cultural e os modos de vida dessas coletividades. A PGR contrapõe que os direitos de consulta e participação dos povos indígenas nos processos de tomada de decisão sobre as medidas que os afetem diretamente, encontram amparo, além do direito internacional, no próprio texto constitucional, como expressão do modelo de sociedade democrática, pluralista e comprometida com a dignidade humana (art. 1º, caput e incisos III e V).

O princípio da soberania popular referendado pelo artigo 1º da CFRB reforça a interpretação de que se todo poder emana do povo e todos são iguais perante a lei, deve-se então assegurar aos povos indígenas o direito de participar do processo democrático em igualdade de condições aos demais cidadãos brasileiros, mas não só. A participação de indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais deve se dar em conformidade às diversas formas de organização social e política, bem como os usos, costumes e tradições dispostos no artigo 231 da Constituição brasileira.

Após a admissão da Associação Indígena Waimiri Atroari (ACWA), da Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais - N´GOLO/MINAS GERAIS, da Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará - MALUNGU/PARÁ e da Terra de Direitos no feito, na qualidade de *amici curiae*, os autos da ADI 5905 restaram conclusos para o relator em 05 de junho de 2020 e foram

incluídos na Pauta nº 125/2020 publicada no DJE no dia 10 de setembro, aguardando julgamento pelo Pleno do STF desde então.

Como pudemos constatar, os argumentos do Estado de Roraima indicam o alinhamento político, institucional e ideológico com os interesses desenvolvimentistas de expropriação dos territórios e recursos naturais de povos indígenas, quilombolas e o conjunto diverso de comunidades tradicionais existentes no país. Ao opor os direitos indígenas de participação democrática e ao território tradicionalmente ocupado às noções de desenvolvimento e soberania estatal, o governo de Roraima demonstra que as tensões verificadas tanto no momento da revisão parcial da C107 para a C169 quanto no processo constituinte brasileiro de 1988 continuam ativas.

Em verdade, muitos dos fundamentos apresentados já foram superados pela jurisprudência dos sistemas internacional e interamericano de direitos humanos, mas são reveladores dos interesses dos sujeitos envolvidos e dos desafios internos de operacionalização da consulta e do consentimento prévio no país. Embora flagrantemente inconstitucionais, as teses que articulam o binômio soberania-desenvolvimento para restringir direitos políticos, territoriais e de identidade cultural seguem pautando tanto a concepção de políticas públicas como a prestação de serviços públicos no Brasil.

As investidas para o afastamento da aplicação da consulta prévia com a justificativa de que aos direitos de soberania do Estado e de desenvolvimento econômico da sociedade nacional estariam sendo violados estão inseridas no contexto mais amplo das estratégias de hegemonia do mercado de terras e commodities sobre os biomas, especialmente no Cerrado e na Amazônia. Ao invés do governo estadual de Roraima dedicar esforços para o cumprimento das obrigações previstas na C169 em que o Brasil é signatário, a proposição da ADI sinaliza manifestamente a intensão de restringir direitos humanos fundamentais de grupos culturalmente diferenciados no contexto de execução de projetos públicos e privados.

A consulta prévia instrumentaliza e efetiva o direito de participação social de comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais na tomada de decisão sobre as medidas legislativas e administrativas que as afetem diretamente, estabelecendo uma relação de complementariedade entre democracia e direitos humanos fundamentais. Em sua acepção material, a democracia transcende o postulado de governo da legalidade ou de subordinação do poder ao Direito, pressupondo a promoção dos direitos humanos, ou seja, dos direitos fundamentais civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais individuais e coletivos, através do exercício da cidadania substantiva.

A noção de direitos humanos está intrinsecamente relacionada à de democracia, uma vez que as garantias universais é condição necessária para que as demandas por direitos dos sujeitos individuais e coletivos em contextos de desigualdade material sejam vocalizadas no debate público. Assim, em uma perspectiva crítica e emancipadora, os direitos humanos podem se converter em uma pauta jurídica, ética e social capaz de contrapor a racionalidade colonial capitalista que informa as democracias constitucionais, para além da sua legitimação jurídica formal e abstrata (FLORES, p. 17, 2009).

Os direitos humanos qualificam a democracia na medida em que interpelam processos políticos e institucionais de abertura aos interesses e expectativas das maiorias sociais marginalizadas do poder de decisão. Nesse sentido, a luta dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais pelo direito de consulta e consentimento prévio impulsiona uma redefinição teórica e prática da democracia constitucional a partir das demandas legítimas por livre determinação. Ao reivindicar a participação política, com possibilidade real de intervenção nos processos decisórios do Estado, esses grupos visam combater os desvios, abusos e violações do exercício do poder pelas classes dominantes sobre seus corpos, territórios, identidades e modos de vida.

2.7.4. Marcos estaduais de regulamentação da Convenção 169 no Brasil

Ao lado das iniciativas do governo federal, o direito de consulta prévia tem sido objeto de regulamentação também pelos governos estaduais. O interesse regional pela normatização da C169 tem se dado no contexto de profundas controvérsias administrativas, legais e jurisprudenciais sobre os procedimentos de consulta e participação no Brasil. Muito embora, o Decreto 5.051/2004 que promulgou a C169 estabeleça como obrigação estatal a “responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade”, o que se tem constatado é uma aplicação seletiva da C169 pelas unidades federadas.

O governo do Estado do Pará, por exemplo, no ano de 2018, editou os Decretos executivos nº 1.969/2018 e 2.061/2018. O primeiro institui, o Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas, tendo por objetivos (art. 1º):

I - reunir informações técnicas, jurídicas e metodológicas para subsidiar a elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, observando os termos da Convenção no 169 da OIT/2002, e demais

regramentos legais; II - solicitar e reunir protocolos de consultas dos povos e populações tradicionais, para compor o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas; III - propor ao Governador do Estado o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, que será aprovado por meio de Decreto; IV - sugerir e articular com a Secretaria de Estado de Comunicação (SECOM), mecanismos de publicidade do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas para a sociedade, de forma clara e acessível¹⁴⁴.

Como justificativa para adoção da medida, o governo paraense destaca a “necessidade de se estabelecer normas, no âmbito do Estado, aos procedimentos para a realização das consultas aos povos e populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais”. Das disposições do ato normativo, conclui-se que a elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas é a principal meta a ser perseguida pelo governo do Pará. Apesar das intenções manifestadas publicamente, a própria edição do Decreto não contou com a participação efetiva dos sujeitos interessados.

Muitas das lideranças comunitárias somente souberam da existência do Grupo de Estudos, um ano após a publicação do Decreto no diário oficial, demonstrando a falta de transparência na condução do processo de regulamentação estadual¹⁴⁵ (MENDONÇA, p. 77, 2019). Assim, sem garantir as formas de viabilizar a participação efetiva e culturalmente adequada das comunidades interessadas, muito menos sem estabelecer qualquer condição para aprovação do referido plano estadual, o Decreto converte-se em instrumento unilateral de legitimação das atividades estatais. A própria composição do Grupo operativo por agentes exclusivamente estatais, sem a representação de nenhum de sujeito protegido pela C169 reforça esse entendimento¹⁴⁶.

¹⁴⁴ PARÁ. 2018a. Decreto 1.969/2018, de 25 de janeiro de 2018. Institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.01.25.DOE.pdf>. Acesso em 19 maio, 2018.

¹⁴⁵ MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. **Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação**. Orientadora Lígia T. L. Simonian. – 2019. 144 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

¹⁴⁶ Art. 2º – O Grupo de Estudos das Consultas Prévias, Livres e Informadas, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), será composto por 1 (um) representante e respectivo suplente, dos seguintes órgãos: I - Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH); II – Secretaria Extraordinária de Estado de Integração de Políticas Sociais (SEEIPS); III – Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE); IV – Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME); V – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS); VI – § 1º Os integrantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e designados por ato do Governador do Estado para o exercício das suas atribuições, podendo ser substituídos a qualquer tempo. § 2º É permitido o ingresso no Grupo de Estudos de representante de órgãos e entidades governamentais, não governamentais e da sociedade civil interessados em colaborar, desde que avaliada a pertinência entre as atividades desempenhadas e as finalidades do Grupo, mediante deliberação do Coordenador. § 3º O Grupo de Estudos poderá convidar outros técnicos pertencentes aos quadros da

Mendonça (p. 78, 2019) sinaliza que diante das violações, membros do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), da Defensoria Pública da União (DPU) e da Defensoria Pública do Estado (DPE), expediram manifestação conjunta¹⁴⁷ recomendando a revogação imediata do Decreto 1.969/2018, sob o fundamento de que o referido instrumento alterava “o status jurídicos de direitos coletivos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais”, ressaltando que sua edição “deveria ser precedida de consulta prévia, livre e informada a todos os grupos afetados”.

No campo das mobilizações civis, associações indígenas, quilombolas, de povos e comunidades tradicionais, movimentos sociais ligados à luta por terra e território, organizações de direitos humanos¹⁴⁸ emitem nota conjunta repudiando a iniciativa do governo estadual de conduzir o processo de regulamentação da consulta prévia em desrespeito à C169. Com a pressão social, o Decreto 1.969/2018 é revogado quatro meses após sua promulgação. Entretanto, a revogação veio acompanhada da edição de uma nova proposta de regulamentação da C169.

O Decreto nº 2.061/2018 reestabeleceu um Grupo de Estudos agora voltado à criação de parâmetros de nivelamento e organização dos procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas. Dentre suas competências, destacam-se (artigo 2º):

Administração Estadual, com conhecimento sobre as matérias objeto de estudo, que possam contribuir para a consecução de suas finalidades (PARÁ, 2018a).

¹⁴⁷ PARÁ. 2018c. Recomendação Conjunta. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/recomendacao-decretoconsulta-previa>. Acesso em 19 de mai. 2022.

¹⁴⁸ Associação Indígena Munduruku do Médio Tapajós – Pariri; Associação de Moradores e Pescadores de Pimental – Médio Tapajós; Federação das Organizações Quilombolas de Santarém; Colônia de pescadores Z.20- Santarém-PA; Conselho Indigenista Missionário – CIMI; Comissão Pastoral da Terra – CPT BR 163 prelazia de Itaituba; Terra de Direitos; Comissão Pastoral da Terra – Articulação das CPTs da Amazônia Legal; do Conselho de Pastoral de Pescadores (CPP) – Diocese de Santarém; Fórum da Amazônia Oriental – FAOR; do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB; Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares – CONTAG; Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Pará – FETRAGRI-PA; Instituto Amazônia Solidária – IAMAS; Associação Mundial de Rádios Comunitárias – AMARC Brasil; Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia – MAMA; da FASE Programa Amazônia; Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração; Rede de Mulheres em Comunicação; Pastoral Social da Diocese de Santarém; Associação dos Agricultores Familiares do Igarapé Preto – AGFIP; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE; Fundação Luterana de Diaconia – FLD; Articulação Pacari; Comitê dos Povos e Comunidades Tradicionais do Pampa; Instituto Universidade Popular – UNIPOP; Rede Justiça nos trilhos – JNT; Rede Eclesial Pan-Amazônica – Repam; Movimento pela Soberania Popular na Mineração – MAM; Núcleo de assessoria jurídica popular – NAJUP Cabano; Grupo de Pesquisa e extensão política, economia, mineração, ambiente e sociedade - POEMAS; Comissão Pastoral de Pescadores – CPP; Movimento dos pequenos agricultores – MPA; Universidade Federal do Pará (UPFA) (MENDONÇA, p. 79, 2019).

I - reunir informações técnicas e jurídicas para subsidiar a elaboração de um Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas, observando os termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 2002, e demais regramentos legais; II - elaborar o Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas do Estado do Pará, com objetivo de orientar os setores do Poder Executivo Estadual na elaboração de instrumentos legais; III - elaborar instrumento de solicitação pública, a fim de recepcionar os protocolos de consultas dos povos e populações tradicionais, organizando a recepção destes no órgão de atribuição com referência no âmbito do Poder Executivo do Estado; IV - realizar ações que visem ao nivelamento e entendimentos sobre o tema com servidores do quadro do Poder Executivo do Estado.

Ao invés do Plano Estadual, o Grupo de Estudos visará a elaboração de um Relatório de Informações Consolidadas sobre o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado, a fim de orientar os órgãos da administração pública estadual na criação dos seus atos normativos. Mais uma vez o Decreto é omissivo quanto à garantia de consulta prévia às comunidades tradicionais paraenses, quando da aprovação desses instrumentos legais. Nem sobre o Relatório de Informações há a previsão de participação efetiva dos sujeitos interessados na sua elaboração. Para Mendonça (p. 81, 2019), as violações deliberadas à C169 vão desde a edição do Decreto (sem participação social), passando pela composição do Grupo de Estudos (exclusivamente estatal), até chegar às atividades regulamentadas sem a garantia da consulta aos povos e comunidades interessados.

Já o Estado do Maranhão, editou a Portaria SEMA nº 76, de 22 de maio de 2019, dispondo sobre a participação prévia de populações tradicionais e de outros órgãos afins no âmbito do processo de licenciamento ambiental. Pela norma, fica instituído o procedimento sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada – CLPI, a ser observado antes da abertura de processos de licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA.

Para fins aplicação, a Portaria reconhece como povos e comunidades tradicionais os grupos que atendam o disposto no artigo 3º, do Decreto Federal nº 6.040/2007, e do artigo 4º, § 2º do Decreto Federal nº 8.750/2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Pela regulamentação, e em contrariedade à C169 e aos parâmetros jurisprudenciais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o Estado do Maranhão delega ao empreendedor a obrigação de pactuar os planos de trabalho com a representação das comunidades impactadas para definição de como o procedimento de consulta deve acontecer (art. 2º, §2º).

O referido instrumento ainda reconhece a validade jurídica dos protocolos autônomos de consulta prévia, ao determinar a obrigação da sua observância pelos empreendedores nos casos em que os documentos tenham sido apresentados pelas comunidades potencialmente impactadas. Ao final do procedimento, o Relatório da Consulta Livre, Prévia e Informada deverá constar a metodologia definida em comum acordo com as comunidades; as formas de divulgação; o número de eventos (reuniões, encontros, audiências e assembleias), com a indicação dos locais, dias e horários de realização; o número de participantes em cada etapa da consulta, representantes do empreendedor, das comunidades, dos órgãos intervenientes e demais interessados; além das propostas preliminares do empreendedor e das comunidades, e se possível, a proposta final (em caso de consenso), acompanhada das respectivas evidências probatórias.

A despeito da previsão normativa, o direito de consulta e consentimento prévio vem sendo sistematicamente violado no Estado do Maranhão, pela ação dos governos estadual e federal. As obras de duplicação da BR 135, iniciadas o ano de 2017, com impacto previsto em mais de cem comunidades remanescentes de quilombos, foram paralisadas devido à ação política dos quilombolas, que denunciaram os vícios no projeto, especialmente quanto a falta da consulta prévia. Após autorização do Tribunal de Contas da União (TCU) e com base em decisão judicial em sede de ACP acolhendo o pedido do MPF, o poder judiciário autoriza a retomada das obras já no contexto da pandemia global da Covid-19, sob a alegação de que “a realização do Estudo de Componente Quilombola (ECQ) e o processo de Consulta Livre, Prévia e Informada não seriam impeditivos para continuidade do empreendimento naquele trecho” (TERRA DE DIREITOS, 2021, s/p).

A decisão fixou um prazo de 180 dias para conclusão do ECQ, mesmo no contexto pandêmico, o que levou a empresa Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento LTDA, diante das limitações sanitárias, a iniciar um processo de reuniões virtuais para elaboração dos estudos quilombolas no licenciamento. As comunidades integrantes do Comitê de Defesa dos Direitos dos Povos Quilombolas Santa Rita e Itapecuru-Mirim denunciam as violações ao DCCPLI, especialmente quanto à omissão dos órgãos públicos responsáveis como o Departamento Nacional de Transporte e Infraestrutura (DNIT) e o INCRA, ao terceirizarem o processo de consulta para uma empresa privada. Além do questionamento quanto à garantia de participação efetiva por meios virtuais. “É um processo que mais uma vez está sendo violado: não participamos em nenhum momento da contratação de empresas pra fazer esse estudo”, diz Antônia Cariongo, uma das representantes do Comitê (TERRA DE DIREITO, 2021, s/p).

Na mesma linha, o governo do Estado do Paraná, através do Instituto Água e Terra, edita a Instrução Normativa 07 de 05 de novembro de 2020, dispondo sobre a realização da consulta livre, prévia e informada aos povos e Comunidades Tradicionais e a manifestação de outros órgãos afins, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental Estadual. Pela norma, a consulta passa a ser obrigatória na fase de levantamentos técnicos preliminares à elaboração dos estudos ambientais, caso a consultoria ambiental responsável identifique a existência de territórios de povos e comunidades tradicionais que possam ser afetados pelo empreendimento (art. 2º).

Assim como no caso maranhense, o Estado do Paraná utilizou os critérios definidos no Decreto Federal nº 6.040 de 2007, art. 3º e no Decreto Federal nº 8.750 de 2016, art. 4º, § 2º, além daqueles estabelecidos na Convenção 169/89 OIT, para identificar os povos e comunidades sujeitos da consulta. Cumpre destacar que a IN reconhece expressamente a validade jurídica dos protocolos elaborados pelas comunidades (art. 2º, §3º), além de estabelecer a obrigatoriedade do acompanhamento dos procedimentos de consulta pelo Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná. Os avanços aparentes da norma sucumbem ante a fixação de prazos exíguos para manifestação das comunidades impactadas e mesmo para conclusão do procedimento, além de limitar a consulta à fase de elaboração dos estudos ambientais.

O conteúdo da IN 07/2020 foi reproduzido na Instrução Normativa 01 de 18 de julho de 2022 com a finalidade de regular a realização da consulta livre, prévia e informada aos povos e Comunidades Tradicionais em relação às Unidades de Conservação do Paraná.

Já no Estado de Minas Gerais, a Resolução Conjunta da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) e da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) nº 01, de 04 de abril de 2022, foi editada com fins de regulamentação do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado no âmbito da unidade federativa. Muito embora o governo do estado externalize à opinião pública que os povos e comunidades tradicionais de Minas “terão sua cultura, costumes e autonomia resguardados antes que medidas, projetos, leis ou políticas suscetíveis de afetá-los diretamente sejam adotados”¹⁴⁹, as organizações representativas dos povos e

¹⁴⁹ MINAS. 2022. Desenvolvimento Social. Notícias. Minas é pioneira ao regulamentar a Consulta Prévia a povos e comunidades tradicionais. Disponível em: <https://social.mg.gov.br/noticias-artigos/1726-minas-e-pioneira-ao-regulamentar-a-consulta-previa-a-povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em 17 de dez. 2022.

comunidades tem denunciado que as reais intenções do ato é “facilitar o estabelecimento de empreendimentos nos territórios tradicionais do estado, atendendo aos interesses de empresas do ramo da mineração, agronegócio, entre outros” (JACOBOSKI; ALVES, 2022).

Assim como no Pará, a edição da norma se deu sem a participação dos grupos sociais interessados. Outro vício diz respeito à restrição dos sujeitos passíveis de consulta, uma vez que a Resolução estabelece que somente as comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e/ou pelo Estado serão reconhecidas como tal, violando expressamente o direito de auto-atribuição previsto na C169, no Decreto 6.040/2007 e na Lei 21.147/2014 que institui a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais.

O texto permite ainda que o empreendedor privado realize o procedimento de consulta, determinando prazos e ritos únicos para todas as comunidades e povos tradicionais, sem distinção, inclusive para elaboração dos protocolos de consulta. Em Nota Técnica¹⁵⁰, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) acompanhada de outros grupos de pesquisa chamam atenção para a inconstitucionalidade e anticonvencionalidade do ato normativo por uma série de motivos. O primeiro diz respeito à violação das prerrogativas de participação, ao excluir a participação dos PCTs e do seu foro próprio que é a Comissão Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais¹⁵¹ (CEPCT-MG).

A possibilidade de o empreendedor privado contratar com recursos próprios assessoria técnica especializada para realização do processo de consulta configura não só conflito de interesse, como também exime o ente governamental da responsabilidade de conduzir a consulta prévia, o que não poderia ser feito. Além disso, para atividades que dispensem licença ambiental, a simples manifestação negativa do empreendedor quanto à presença de povos e comunidades tradicionais impactadas passa a ser suficiente para autorização das atividades, representando riscos de acirramento dos conflitos socioambientais.

A Resolução restringe também os direitos territoriais, quando estabelece que somente os territórios oficialmente reconhecidos pela União ou pelo Estado é que terão o direito de consulta garantido nas situações em que sejam potencialmente afetados por

¹⁵⁰ Disponível em: http://www.abant.org.br/files/20220411_625478af2f226.pdf. Acesso em 17 de dez. 2022.

¹⁵¹ A CEPCT-MG foi criada através do Decreto nº 46671, em 16 de novembro de 2014, e está vinculada administrativamente à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE).

empreendimentos públicos e privados. Considerando a situação precária da política de titulação e demarcação das terras e territórios tradicionais e a hegemonia dos interesses neoextrativos das mineradoras e do agronegócio na condução da política econômica, a decisão de excluir da proteção etnoambiental um conjunto vasto de comunidades e povos tradicionais em posse de terras ancestrais não formais, representa um incentivo à expropriação fundiária e dos recursos naturais nelas existentes (art. 14).

O instrumento regulatório permite ainda a flexibilização da consulta e do consentimento prévio para empreendimentos econômicos de maior impacto socioambiental, como aqueles que exigem a elaboração de EIA/RIMA, autorizando a continuidade do licenciamento ambiental nos casos em que o prazo de 120 dias para conclusão da consulta não seja observado (art. 13, §11º). Ao estabelecer um mecanismo de aprovação tácita, desconsiderando tanto a obrigação de consultar como o direito das populações afetadas de interferir no resultado final dos processos decisórios, a Resolução viola explicitamente os parâmetros constitucionais, convencionais e jurisprudenciais acerca da consulta e do consentimento prévio, livre e informado.

Ampliando as vozes de crítica à tentativa de regulamentação estadual, representantes do Observatório de Protocolos de Consulta, do Coletivo Margarida Alves, da Terra de Direitos, da Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP) e do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) subscrevem outra Nota Técnica¹⁵² apontando as violações que recaem na Resolução Conjunta SEDESE/SEMAD. Inicialmente destacam a inconstitucionalidade do instrumento por vício de iniciativa, já que pelo artigo 22, inciso XIV, compete privativamente à União legislar sobre povos indígenas. Apontam que a elaboração do ato normativo se deu sem a participação e sem a efetiva consulta das comunidades e povos tradicionais, uma vez que a própria Resolução em si deveria ter sido objeto do consentimento dos sujeitos interessados.

A ausência normativa doméstica não pode ser evocada para impedir o cumprimento das disposições protetivas da C169, por se tratar de norma supralegal de aplicabilidade imediata. As organizações apontam para o fato de o instrumento estadual limitar unilateralmente o alcance do direito de consulta prévia somente aos grupos reconhecidos e/ou certificados pelo Estado, contrariando as disposições convencionais e a posição do STF sobre a matéria. No julgamento da ADI 3.239, a Corte Suprema

¹⁵² Disponível em: https://www.cedefes.org.br/wp-content/uploads/2022/04/NOTA-TECNICA-CONJUNTA-SOBRE-A-RESOLUCAO-RESOLUCAO-CONJUNTA-SEDESE_SEMAD-No-01-DE-04-DE-ABRIL-DE-2022.pdf. Acesso em 17 de dez. 2022.

reforçou que a C169 consagra a consciência da própria identidade como critério idôneo e legítimo para determinar os grupos tradicionais aos quais são aplicáveis, determinando que o Estado (em todos os seus níveis federativos) não tem o direito de negar a identidade desses sujeitos.

Ao transferir para o empreendedor privado a responsabilidade de condução do processo de consulta, o governo de Minas Gerais exime-se ilegalmente de obrigação que não pode ser furtar, na medida em que pela C169, cabe aos governos e Estados realizar a consulta mediante procedimentos adequados, através de instituições representativas, de boa-fé, respeitando a autonomia dos sujeitos envolvidos. O estabelecimento de prazo para elaboração dos protocolos de consulta (45 dias – art. 13, §8º) e para conclusão da consulta em si (120 dias – art. 13, §9º), demasiadamente curtos, tem o condão de pressionar as comunidades impactadas para uma tomada de decisão mais célere, considerando os interesses econômicos em questão, além de uniformizar o procedimento, interferindo indevidamente nas formas própria de organização social.

Cada povo e comunidade tradicional é dotado de especificidades sociais, econômicas, culturais, políticas, religiosas e ambientais e os processos de consulta devem se adequar à realidade, às maneiras de ser de cada coletividade, respeitando suas identidades, territorialidades e temporalidades próprias. Desta maneira, as organizações de direitos humanos ressaltam que o estabelecimento de prazo viola não só o caráter livre da consulta, mas também a sua dimensão informada, inviabilizando que cada povo possa de forma autônoma, debater e tomar as decisões com base no tempo necessário ao real entendimento do objeto consultado e dos reais impactos em seus direitos coletivos.

As experiências estaduais de regulamentação da consulta prévia são reveladoras de como os governos violam sistematicamente as disposições da Convenção 169, seja em relação aos critérios da auto-atribuição e da livre determinação, à transferência indevida da responsabilidade de consultar para agentes em conflito de interesse, à desconsideração das formas próprias de organização política e tomada de decisão das comunidades e povos afetados.

Para além das questões de (in) adequação procedimental, os desafios à implementação da consulta prévia no Brasil remetem aos aspectos conjunturais e estruturais que reforçam a hegemonia dos interesses de acumulação das classes proprietárias nacionais e estrangeiras sobre os territórios e recursos naturais de povos indígenas, quilombolas e das diversas comunidades tradicionais espalhadas pelo país. O fortalecimento de uma agenda econômica marcadamente expropriatória, que reduz a

natureza à condição de insumo financeiro a ser explorado e consumido, demonstra que os entraves à aplicação da C169 estão ancorados no âmbito da economia política neoextrativista em ascensão no Brasil.

2.8. DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA CONSULTA PRÉVIA: NEOEXTRATIVISMO, RACISMO AMBIENTAL E SOBERANIA NACIONAL

Boa parte dos esforços de implementação do DCCPLI tem se concentrado, por um lado, no desenvolvimento, na crítica e no aprimoramento dos procedimentos e dos marcos regulatórios, e do outro, na denúncia das violações e da busca por melhores práticas de diálogo intercultural nos processos de consulta prévia. Entretanto, há um fator de alta relevância que geralmente tem escapado das análises, que diz respeito às “maneiras pelas quais as realidades da economia política moldam todos os aspectos do reconhecimento de CLPI, processos de consulta prévia e seus resultados finais” (MEBRATU-TSEGAYE; KAZEMI, LEILA, p. 10, 2020).

A preocupação com os aspectos procedimentais é relevante na medida em que contribui para a reformulação de práticas institucionais e comunitárias ao longo da consulta prévia. O acesso à informação indispensável para uma compreensão nivelada quanto aos prováveis impactos do objeto da consulta, a definição dos requisitos específicos em relação a quem deve ser o sujeito consultado ou como os resultados da consulta devem ser implementados, são fatores críticos que precisam ser alvo de reflexão, com vistas ao melhor alinhamento entre os processos de consulta e a capacidade de implementação efetiva do que foi consensuado.

Em última instância, o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado refere-se fundamentalmente às demandas por transferência, partilha ou distribuição do poder sob certas decisões de um conjunto de atores privilegiados (estatais e privados) para outro historicamente marginalizado (minorias sociais, grupos étnicos, maiorias oprimidas), mediados por interesses de ordem econômica e política.

Nessa perspectiva, poder e interesse, duas variáveis que fundamentam as relações políticas no Estado constitucional moderno, auxiliam na identificação dos principais sujeitos envolvidos nas tomadas de decisão, ao mesmo tempo em que possibilitam investigar como as desigualdades na distribuição do poder modulam os resultados e as formas de sua (não) implementação. Para além do reconhecimento jurídico formal, não só os direitos de participação, consulta e consentimento, mas o próprio direito moderno

em si, pressupõem os contextos sociais, econômicos, políticos e culturais em que surgem e para os quais exigem resposta.

Assim, os indicadores da economia política explicam a posição privilegiada dos agentes que representam os interesses racistas e coloniais de acumulação neoextrativista nos processos de consulta prévia, em detrimento das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais. Descortinam também os principais entraves e as melhores oportunidades para efetivar o direito de conceder e negar consentimento sobre toda medida com capacidade de afetação da sua identidade, territórios, modos de vida e organização social.

Como pudemos constatar, povos originários e comunidades afrodiáspóricas em toda América Latina têm reivindicado os mecanismos de consulta, consentimento e veto livre, prévio e informado estabelecidos na Convenção 169 como instrumentos de legítima defesa e garantia dos seus direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, territoriais e de participação política. Em contrapartida, frequentemente os governos nacionais têm mobilizado o binômio soberania-desenvolvimento para deslegitimar essa agenda, descumprindo sistematicamente com as obrigações estabelecidas pela Constituição e pelos tratados internacionais de direitos humanos.

A incidência desde os ordenamentos internos, passando pelas instâncias do SIDH até às estruturas de governança da OIT, com o objetivo de cobrar a aplicação das disposições da Convenção 169 e dos demais tratados internacionais pelos estados signatários, foi terreno para o desenrolar de um ciclo virtuoso de lutas por reconhecimento, redistribuição e representação (FRASER, 2009) no continente latino-americano. A partir de redes interétnicas de diálogo e articulação, indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais conformaram estratégias de insurgência aos processos avançados de expropriação derivados do neoextrativismo¹⁵³ enquanto modelo de

¹⁵³ "O neoextrativismo contemporâneo pode ser caracterizado como um modelo de desenvolvimento baseado na superexploração de bens da natureza, cada vez mais escassos, em grande parte não renováveis, assim como na expansão das fronteiras de exploração para territórios antes considerados improdutivos do ponto de vista do capital. Ele se caracteriza pela orientação da exploração de bens primários em grande escala, incluindo hidrocarbonetos (gás e petróleo), metais e minerais (cobre, ouro, prata, estanho, bauxita e zinco, entre outros) e produtos ligados ao novo paradigma agrário (soja, dendê, cana-de-açúcar). Definido desse modo, o neoextrativismo designa mais que as atividades tradicionalmente consideradas extrativistas, uma vez que inclui desde a megamineração a céu aberto, a expansão da fronteira petrolífera e energética, a construção de grandes represas hidrelétricas e outras obras de infraestrutura – hidrovias, portos, corredores interoceânicos, entre outros - até a expansão de diferentes formas de monocultura ou monoprodução, por meio da generalização do modelo de agronegócios, da superexploração pesqueira ou das monoculturas florestais". (SVAMPA, p. 33, 2019). SVAMPA, Maristela. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. Tradução de Ligia Azevedo. São Paulo: Elefante, p. 33, 2019.

desenvolvimento perseguido pelas economias nacionais na região (SVAMPA, p. 17, 2019).

Nesse cenário avançado de mercantilização dos recursos naturais, seguindo o fluxo de valorização dos preços internacionais dos produtos primários no período, a maioria dos governos progressistas, de esquerda e centro-esquerda latino-americanos investiu massivamente na exploração das vantagens comparativas advindas com o *boom* das *commodities* (FLEXOR; LEITE, 2016, p 24), o que permitiu vivenciarem, em graus diferenciados, um ciclo heterodoxo de crescimento econômico, de ampliação dos gastos com políticas sociais e de inclusão cidadã pelo consumo, ao mesmo tempo em que negavam ou menosprezavam a (re) produção de novas/velhas desigualdades e assimetrias raciais, ambientais e territoriais derivadas da extração e exportação de recursos naturais em larga escala (SVAMPA, p. 17, 2019).

Muito embora o padrão neoextrativista predatório remeta às origens da colonização europeia das Américas, tendo no sistema de plantação e na escravidão moderna seus pilares produtivos fundamentais e transtemporais, dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 2021) confirmam o significativo aumento da exploração de recursos naturais nas últimas décadas no continente, principalmente nos setores agropecuário, petrolífero e minerário. A expansão de monocultivos para atender o incremento da demanda internacional, envolvendo amplos territórios, tem repercutido, não raro, em graves prejuízos socioambientais. As monoculturas de soja e palma africana (dendê) cobrindo vastas áreas dos países sul-americanos, como ocorre na Amazônia brasileira, além dos cultivos de cana-de-açúcar e milho para produção de biocombustíveis na Colômbia e Guatemala são alguns desses exemplos.

Desde a emergência dos governos neoliberais latino-americanos, em especial na América do Sul, particularmente após os anos 1970, tem se fortalecido os discursos e ações voltadas para uma política de “integração regional”, apostando-se, como indica Barros e Ramos (2013), em um modelo no qual coube ao Estado promover as condições estruturais necessárias para que a iniciativa privada figurasse como agente indutora do desenvolvimento. A partir dos 2000, os governos progressistas que sucederam o consenso neoliberal, passam a defender um regionalismo de tipo aberto no Cone Sul, moldando um discurso de promoção de uma nova proposta de integração econômica, prometendo aliar transformações produtivas e equidade social.

Em quase todo hemisfério, acompanhou-se a instalação de grandes projetos de infraestrutura sobre esses territórios. Do porto Bolívar nas terras ancestrais do povo indígena Wayuu, em La Guajira, Colômbia, à Usina de Belo Monte, no coração do Xingu amazônico, no estado do Pará, Brasil, multiplicam-se ferrovias, estradas, portos, aeroportos, canais, barragens, grandes e pequenas centrais hidrelétricas, linhões de transmissão, parques eólicos e de energia solar, complexos turísticos, programas de urbanização, causadores de impactos negativos para a natureza e suportados de forma desproporcional pelas populações negras e indígenas que constituem seus modos de viver, criar e fazer nessas regiões.

Muitas das atividades extrativas e de desenvolvimento no continente foram e continuam sendo implementadas em territórios tradicionalmente ocupados por populações indígenas, comunidades quilombolas e camponesas, e que, não de forma surpreendente, abrigam uma grande diversidade de bens naturais e culturais, reconhecidos por muitas constituições nacionais como direitos difusos de toda sociedade.

Fragilidades institucionais e a flexibilização dos marcos normativos regulatórios fazem com esses projetos sejam implementados muitas vezes sem a devida supervisão pelos estados nacionais, sejam eles executores ou receptores dos empreendimentos, além de escancararem a ausência/insuficiência de mecanismos de prevenção, reparação de danos e promoção do acesso à justiça quando as violações de direitos humanos acontecem.

Ribeiro, Melo e Melo (p. 13, 2016) apontam que o projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é o exemplo mais expressivo dessa iniciativa institucional de integração continental, pautada pelo estabelecimento de interconexões logísticas, tendo por eixo estruturante, a realização de grandes obras de infraestrutura na região. Assim, a IIRSA foi concebida como “[...] um mecanismo de coordenação de ações intergovernamentais dos 12 países sul-americanos, com o objetivo de construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração infraestrutural nos setores de transporte, energia e comunicação na região” (IIRSA, 2022).

O cenário avançado de mundialização do capital tem reforçado o caráter transnacional e multidimensional do neoextrativismo na América Latina. Organizados a partir de dez Eixos de Integração e Desenvolvimento¹⁵⁴ (EID), ou seja, faixas

¹⁵⁴ “Para cada EID, são identificados os requisitos de infraestrutura física, a fim de articular o território com o restante da região, planejar investimentos e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Os EIDs organizam o território sul-americano e organizam a Carteira de Projetos. A IIRSA identificou dez EIDs: Andina, Andina

multinacionais de território que inclui dotações em recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas, serviços logísticos e fluxos comerciais, os planos de integração da IIRSA abrangem 97,7% do território da América do Sul, sendo o Eixo Amazônia (Brasil, Colômbia, Equador e Peru) o mais expressivo, representando 45% da superfície continental, incluindo “as regiões Amazônica e Nordeste juntamente com os estados de Goiás e Tocantins no Brasil; a área centro-sul da Colômbia; toda a superfície continental do Equador e a porção centro-norte do Peru” (IIRSA, 2022). Da área total do eixo, o Brasil participa com 80% do território, Peru 10%, Colômbia 7% e Equador 3%.

Em cada realidade nacional é possível constatar uma variedade de arranjos institucionais e corporativos voltados à concepção, implantação e execução desses projetos de desenvolvimento. Os empreendimentos extrativos têm sido levados a cabo diretamente pelos Estados, através de órgãos da Administração Pública Direta, vinculada às suas respectivas unidades federativas, além de empresas públicas e sociedades de economia mista; de forma combinada, por meio de parceiras público-privadas; ou diretamente pela iniciativa privada através de políticas de outorga, permissões e concessões administrativas para empresas nacionais e estrangeiras. Há ainda as atividades produtivas desenvolvidas ilegalmente, sem a devida autorização estatal, a exemplos dos garimpos e das empresas que seguem operando com licenças vencidas ou sem cumprir as condicionantes impostas para sua regular operação.

Embora apresentados de forma neutra, racional científica e técnico-administrativa, os projetos de integração e desenvolvimento não podem ser considerados simples arranjos infraestruturais. Expressam inescapavelmente as tensões, contradições e disputas entre as formas hegemônicas de poder político e econômico nos doze países sul-americanos e as demais territorialidades e etnicidades dissidentes dos discursos e práticas coloniais que informam a nação como projeto de modernidade (SANTIAGO, 2014).

Organizações não governamentais (ONGs), instituições estatais, pesquisadores/as, grupos da sociedade civil têm denunciado sistematicamente a ocorrência de violações não só ao direito de consentimento prévio, mas ao próprio ambiente ecologicamente equilibrado das comunidades negras e afrodiáspóricas existentes em todo continente americano. A ação política dos movimentos negros desde há muito fornece uma crítica contumaz às políticas governamentais e práticas

Meridional, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Amazônia, Escudo das Guianas, Sul, Interoceânica Central, MERCOSUL-Chile, Peru-Brasil-Bolívia”. IIRSA. O que são eixos? 2022. Disponível em: <http://iirsa.org/infographic>. Acesso em 4 de abril de 2022.

corporativas que expõe ao risco comunidades racializadas. A prevalência de condições ambientais desfavoráveis em territórios negros catalisou o desenvolvimento de uma agenda que indica o racismo ambiental como origem e consequências das desigualdades entre negros e não negros.

Resultado da fusão das agendas por direitos civis, justiça social e ambientalismo, o termo racismo ambiental¹⁵⁵, criado a partir da realidade estadunidense, hoje se consolidou como um importante construto teórico e político, a partir do esforço combinado de inúmeros profissionais das mais diversas áreas do conhecimento. Significa, em linhas gerais, que práticas racistas, voluntárias ou não, são fatores de determinação das condições ambientais a que estão submetidos grupos específicos, em razão de algum elemento atribuidor de identidade, a exemplo da raça, gênero, geração, origem nacional e/ou classe social (SOUZA, p. 24, 2015).

Inerente à lógica de desenvolvimento do sistema-mundo-moderno-colonial, os riscos, impactos e prejuízos ambientais também são suportados de maneira desigual, recaindo mais drasticamente sobre as populações negras e indígenas, afetando seus territórios e recursos naturais, ameaçando suas formas de organização social e modos de vida.

Os protestos no Condado de Warren, Carolina do Norte, na década de 1980, onde a maioria dos habitantes era negra, contra um aterro químico de bifenilos policlorados (PCB) impulsionou um estudo do General Accounting Office dos Estados Unidos da América (1983), intitulado “Implantação de Aterros de Resíduos Perigosos e sua Correlação com o Status Racial e Econômico das Comunidades Vizinhas”. O estudo revelou que na região que inclui os estados do Alabama, Flórida, Geórgia, Kentucky, Mississippi, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Tennessee, três em cada 4 aterros comerciais com resíduos perigosos estavam localizados em comunidades

¹⁵⁵ “A expressão racismo ambiental foi criada e começou a ser divulgada para o mundo em meados da década de 1980, nos Estados Unidos, quando negros estadunidenses começaram a tratar a luta por ambientes ecologicamente equilibrados como uma extensão dos reclames por justiça social e de um apelo para o fim do racismo institucionalizado. [...] Benjamim F. Chavis Jr, criou a expressão racismo ambiental para designar o fenômeno estudado: ‘racismo ambiental é discriminação racial na tomada de decisões. É discriminação racial na efetivação das normas. É discriminação racial na alocação deliberada de lixo tóxico e indústrias poluentes em comunidades vulnerabilizadas. É discriminação racial no consentimento público de fatores de risco à saúde e vida em comunidades de cor. E, é discriminação racial na histórica exclusão de pessoas de cor dos principais grupos ambientalistas, direção de agências de ambientais, comissões e órgãos reguladores”. SILVA, Arivaldo Santos. Direito e racismo ambiental na diáspora africana: promoção da justiça ambiental através do direito. Salvador: EDUFBA, 2015, p. 30.

majoritariamente negras, embora negros representem apenas 20% da população do local (BULLARD, p. 328, 1993).

Os protestos levaram a Comissão de Justiça Racial a elaborar o relatório “Resíduo Tóxico e Raça” em 1987, o primeiro de caráter nacional a correlacionar a instalação das estações de descarte de resíduos tóxicos a características demográficas. O documento apontava a raça como variável mais potente para prever a localização de aterros sanitários, mais eficiente do que a pobreza, valor da terra e casa própria. Um número crescente de evidências revela que pessoas negras e de baixa renda estão expostas a maiores riscos ambientais e de saúde do que a sociedade em geral. Em 2007, o relatório “Lixo Tóxico e Raça Vinte Anos Depois (1987-2007)” atestava que a distribuição das instalações de descarte de resíduos perigosos dos EUA continuava a corresponder às disparidades raciais e socioeconômicas (BULLARD; JOHNSON; SMITH; KING, p. 3, 2013).

O I Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental, organizado pelo projeto Brasil Sustentável (BSD) e o Laboratório de Estudos, Pesquisas e Ação sobre Cidadania, Territorialidade e Ambiente da Universidade Federal Fluminense (LACTA/UFF), realizado em 2005, marca o início dos debates públicos em torno do tema no país. Na oportunidade, o fórum evidenciou os casos de racismo ambiental na conservação da natureza, reunindo denúncias contra o IBAMA, então órgão gestor das unidades de conservação, como no caso dos quilombolas do Rio Alto Trombetas, atingidos pela presença de empreendimento minerário, Reserva Biológica e Floresta Nacional em seu território tradicional (MOUTINHO-DA-COSTA, 2011).

O silenciamento das agências estatais repercutiu historicamente no baixo investimento na promoção do desenvolvimento sustentável como alternativa viável à expansão das atividades produtivas de grande impacto socioambiental. Em verdade, o paradigma dominante que orienta o atual sistema de proteção ambiental administra, regula e institucionaliza a distribuição desigual dos riscos, legitimando a exposição humana aos impactos dos projetos de desenvolvimento, na medida em que explora as vulnerabilidades econômicas e políticas das comunidades afetadas.

Nessa conjuntura, evidencia-se o aumento significativo de conflitos territoriais e ambientais em torno desses projetos de desenvolvimento. Todas essas formas predatórias têm pressuposto novos e complexos desafios à efetividade dos direitos humanos territoriais e de livre determinação de grupos étnicos latino-americanos, em especial, as comunidades negras afrodiáspóricas existentes no Brasil.

Os projetos de desenvolvimento, além das demandas por integração regional, buscam atender as necessidades de cada país, no que diz respeito à ampliação da malha infraestrutural, de modo a criar as condições competitivas para expansão do capital e suas frações (financeira, agrária, industrial etc.) nas economias nacionais, seja através da atração de investimentos estrangeiros, seja pelo escoamento da produção de commodities destinadas ao comércio global, alavancadas pela alta demanda dos países em crescimento, em especial, a China (RIBEIRO *et al*, p. 13, 2016). Trazem consigo intencionalidades políticas, constituindo-se como verdadeiros dispositivos de racialidade (CARNEIRO, 2005) e do capitalismo moderno colonial (QUIJANO, 1992; ESCOBAR, 2008).

A partir das graves repercussões socioambientais desse modelo desenvolvimentista, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, p. 16, 2015) buscou definir como projeto extrativo ou de desenvolvimento¹⁵⁶, toda e qualquer atividade relacionada à extração e exploração que possa afetar as terras, territórios, bens naturais, formas de organização social e identidades de povos indígenas, tribais e comunidades negras.

Não só na conjuntura nacional, mas desde a perspectiva latino-americana, a Amazônia tem sido o epicentro dos interesses estratégicos do capitalismo contemporâneo, especialmente por conta da abundância de riquezas naturais na região, fonte cobiçada de matérias-primas e commodities que movimentam as cadeias globais de valor do complexo financeiro-agroindustrial (ALMEIDA, 2012).

O avanço da grilagem, da intrusão nos territórios tradicionais e terras públicas, a omissão estatal na regularização fundiária dessas áreas, a não garantia dos direitos fundamentais já reconhecidos pela legislação nacional e internacional, todos esses fatores repercutem tanto para multiplicação dos conflitos e impactos socioambientais, como queimadas e desmatamentos, por exemplo, quanto nos processos de expulsão, deslocamentos forçados, expropriação e espoliação das territorialidades tradicionais, incrementando índices de violência letal e ameaças aos membros das comunidades, suas organizações representativas e entidades parceiras.

¹⁵⁶ Seguindo o mesmo entendimento da Comissão, a Corte Interamericana, através da sentença exarada sobre o Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname (CORTE IDH, párr. 129, 2007), expõe que o termo plano de desenvolvimento “supõe qualquer atividade que possa afetar a integridade das terras e recursos naturais dentro do território Saramaka, em particular, qualquer proposta relacionada às concessões madeireiras ou minerárias” (tradução livre). CORTE IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Expeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Série C nº. 172, párr. 129, nota a pie 124.

Diferentemente da Bolívia, Peru e Colômbia, países onde os direitos de propriedade comunal têm sido garantidos com lenta progressividade nos últimos anos, os dados demonstram como no Brasil quase 2/3 dos conflitos socioterritoriais verificados no período ocorreram em territórios não titulados ou demarcados pelo Estado, ou seja, em áreas onde as posses tradicionais não são reconhecidas formalmente como propriedade pública ou comunitária, situação que amplia a vulnerabilidade desses grupos diante das investidas contra seus territórios.

A expansão das fronteiras expropriatórias da nação e do capital tem levado os diferentes grupos étnicos, classes sociais e organizações coletivas a fortalecer a articulação de redes de atuação política e de resistência às ameaças promovidas pelo neoextrativismo como modelo de desenvolvimento transnacional. Para Svampa (p. 33, 2018), o neoextrativismo contemporâneo também é um modelo sociopolítico que privilegia os interesses de acumulação de capital nas tomadas de decisão do estado, além de modelo territorial, marcado pela concentração fundiária, ocupação massiva dos territórios (monocultura/latifúndio) e expropriação das populações locais.

Os governos nacionais “estariam forçando a flexibilização dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, redefinindo os direitos dos ‘trabalhadores migrantes’ e estigmatizando identidades étnicas” (ALMEIDA, 2012, s/p), ao propiciarem as condições de expansão da produção de commodities em novas fronteiras agrícolas. Uma série de direitos fundamentais de povos indígenas, quilombolas e tradicionais vem sendo impactados pela implementação expansiva de projetos extrativistas e de infraestrutura, incluídos os direitos à vida, à integridade física, à identidade cultural, à saúde, à não discriminação, à consulta, consentimento e veto prévio, à informação, participação e livre determinação. O aumento da conflitividade por terra, território e os bens naturais da vida revela-se como resultado prático mais expressivo do desenvolvimentismo como ideia-força de continuidade do colonialismo (PORTO-GONÇALVES, 2009).

Para viabilizar a execução desse modelo de desenvolvimento, os diversos países latino-americanos reivindicam o discurso da soberania nacional para legitimar a privatização, a espoliação e a expropriação dos territórios e recursos naturais como prerrogativas do Estado, especialmente o monopólio da violência e a supremacia do interesse público. A soberania é uma categoria jurídica sedimentada pelo ideário colonial da conquista, informadora do constitucionalismo clássico, e vinculada à tríade povo, território e nação, fundante do Estado moderno.

Como vimos no primeiro capítulo, a soberania é um conceito limítrofe para Carl Schmitt, considerada como última instância decisória. Soberano então é aquele que detém o monopólio da decisão última, inclusive com a possibilidade de sustar a diversidade de interpretações sobre a natureza e o significado do interesse público, visando a (re)instituição autoritária da normalidade almejada. Ao refletir a partir dos cenários extremos, Schmitt busca revelar os limites de validade da ordem jurídica liberal. Quando decide sobre o estado de exceção (enquanto fenômeno, não como procedimento), o soberano evidencia que a norma não é universalmente válida e que ela não detém em si os pressupostos indispensáveis à sua própria aplicação.

Para Schmitt (2012), toda decisão de exceção pressupõe uma decisão sobre a normalidade, uma vez que o soberano, em sua função demiúrgica, opera um movimento de deslocamento do direito à realidade sociopolítica, personificando os anseios de uma coletividade autoritária por uma nova-velha ordem jurídica. Quem decide sobre o estado de exceção tem as condições concretas para definir o que consiste, sobre quais termos e quando a ordem pública será (re) estabelecida.

Todos os regulamentos, escritos e não escritos, extraem sua força da medida de um ato constituinte originário e ordenador do espaço. Assim, a soberania também está relacionada ao *nomos da terra*, ou seja, ao “ato constituinte de ordenação do espaço, ato associado à tomada da terra, à fundação de cidades ou à colonização” (SCHMITT, p. 78, 2014). Embora remeta às origens de validade do ordenamento constitucional, o *nomos* não se refere exclusivamente ao passado, pois se manifesta no presente e se irradia para o futuro enquanto possibilidade. Para Schmitt (p. 79, 2014), um “novo *nomos* surgirá nas formas fenomênicas sempre novas dos acontecimentos da história mundial”. Nessa perspectiva, novas divisões espaciais, instituição de novas circunscrições territoriais, redefinição de fronteiras continuam a acontecer, entremeadas por relações e formações de poder de variadas espécies.

Assim como o *nomos da terra*, a soberania expressa uma contradição dúplice, de ordem interna e externa. Interna porque ela produz seus efeitos para o conjunto diverso de indivíduos subordinados à sua ordenação territorial e normativa; e externa na medida em que equaliza as relações de convivência com os demais povos soberanos. A conquista colonial moderna consolida a premissa de que não pode haver território e povo fora da tutela do Estado, e por Estado, entende-se o ente público soberano reconhecido pelos seus pares em âmbito internacional. Ter uma Constituição que assegure os direitos civis e

políticos típicos da racionalidade jurídica moderna é o requisito básico para esse reconhecimento.

Em última instância, as questões de soberania remetem às tensões endógenas das democracias constitucionais. Enquanto a democracia se manifesta como autogoverno de um povo, com capacidade de decidir por si os conteúdos fundamentais das normas que organizam a vida e regulam as relações políticas em comunidade, a Constituição e o constitucionalismo surgem como mecanismos de controle do exercício dessa soberania, através de uma norma fundamental definidora de limites ao poder soberano, pressupondo que alguns conteúdos devem ficar de fora do âmbito de deliberação da maioria.

A partir da instituição de um Estado livre e soberano, dotado de uma Constituição, garantidora de direitos humanos individuais abstratos, particularmente vida, liberdade e propriedade, também se monopoliza o poder para definir quem é o povo soberano. Como categoria constitucional indivisível, expressão genérica do ato constituinte, somente pode-se falar da existência de um único povo correspondente à totalidade da população que vive no mesmo território demarcado pela conquista.

Para o constitucionalismo clássico, ao fundar uma Constituição política, o povo em abstrato transfere o poder para o ente estatal recém-formado, que passa a reger as relações exteriores através da autodeterminação e as relações internas através da soberania, como capacidade de fazer valer os seus interesses sobre a sociedade. Souza Filho (p. 78, 2009) destaca que nesse contexto, os povos minoritários que por razões de vontade, cultura ou disposição não participaram como agentes do ato constituinte originário passam a ser subjugados à nova ordem constitucional, perdendo a capacidade de autodeterminação política e territorial. Conformam-se então os sujeitos desconstitucionalizados apresentados por Maria Suely Rodrigues de Sousa (2021) como identidades inferiorizadas pela epistemologia hegemônica do constitucionalismo moderno.

Como descortina Milton Santos (1996), nas fronteiras dos espaços de desenvolvimento e integração, marcados por uma alta densidade técnico-informacional, pela intercambialidade dos fluxos de capitais, investimentos, força de trabalho; e pela capilaridade de estruturas fixas, constituindo os chamados “espaços luminosos”, inscrevem-se também, locais de negação, invisibilidade, omissão e desconsideração estatal, ou “espaços opacos”, que dizem respeito aos modos de vida originários que resistem tenazmente às máquinas de extermínio e aculturação.

Essa perspectiva fundamentou durante muito tempo a edição de normas nacionais e de direito internacional, além da execução de políticas de viés integracionista, como forma de homogeneizar as narrativas sobre a formação da nação, do povo e da identidade nacional, relegando ao apagamento material e imaterial as populações que se autOafirmam culturalmente diferentes da sociedade dominante. Mesmo diante do deslocamento provocado na teoria constitucional, especialmente com o advento do constitucionalismo social e do novo constitucionalismo latino-americano, vimos como Estados nacionais, de forma recorrente, fazem mobilizam discursos constitucionais arcaicos, dotados de grande força política na atualidade.

Apesar da evolução dos marcos normativos voltados à proteção da diversidade étnica e cultural que caracterizam os diversos países latino-americanos, historicamente, os grupamentos sociais indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais têm sido sujeitadas a condições de marginalização, discriminação e racismo estruturais na região. Soma-se à exclusão histórica, práticas de assimilação e integração subalternas, expropriação territorial e de negação sistemática de direitos fundamentais, que de forma articulada informam processos continuados de genocídio racial e etnocídio dessas populações.

O reconhecimento de direitos específicos às populações originárias e afrodiáspóricas tem por fundamento o respeito e a valorização dos diferentes modos de vida, das cosmo percepções culturais, noções de bem-estar, bem viver e de desenvolvimento adequado, que em última instância se relacionam ao próprio direito de existir e de livre determinar-se enquanto comunidade étnica e povo culturalmente diferenciado.

A superação dessa contradição perpassa pela consolidação de políticas de proteção, reconhecimento, redistribuição e representação dos povos e comunidades que reivindicam um lugar de distinção cultural da coletividade nacional, pressupondo estruturas institucionais e marcos normativos amplos, capazes de garantir a participação desses sujeitos nas instâncias decisórias sobre os temas que os afetem direta ou indiretamente, a partir das suas formas próprias e legítimas de organização social e política. Por isso, os agenciamentos protagonizados por comunidades quilombolas e indígenas radicalizam as noções de democracia, estado de direito e cidadania através de uma práxis insurgente intercultural, centrada no diálogo paritário, na luta por serviços estatais adequados e no respeito ao direito de existir conforme determinam suas consciências e modos de vida.

À vista disso, as formas criativas de apropriação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, de 27.6.1989, tem impulsionado lutas por participação efetiva dos grupos étnicos nas decisões institucionais que possam afetá-los. Os direitos de consulta, consentimento e veto prévio, livre e informado tem permitido que comunidades negras quilombolas, a exemplo dos povos originários, expressem suas singularidades enquanto grupos culturalmente diferenciados e exijam a garantia dos seus direitos humanos fundamentais desde suas instâncias políticas próprias, ampliando a concepção de Estados pluriétnicos, multiculturais e democráticos.

Decifrar as realidades políticas para além dos processos e sistemas formais significa refletir amplamente acerca: de quem são os sujeitos envolvidos e como seus interesses modulam o reconhecimento ou não do direito de conceder e negar consentimento; quais sujeitos tem o poder formal ou informal de interferir ao longo do processo, na conformação dos resultados e nas maneiras de implementá-los; quais são os interesses imediatos e mediatos que orientam suas decisões em torno da consulta prévia e como eles inspiram interpretações acerca da natureza e do alcance do direito?

Ao referendar essas premissas analíticas como ponto de partida, a pesquisa volta-se à investigação não somente ao que deve acontecer em termos de regulamentação (legal e jurisprudencial) e de práticas administrativas, mas, fundamentalmente, no mapeamento da correlação de forças entre sujeitos determinados, numa conjuntura política, econômica e institucional específica, em torno de decisões estratégicas. Nesse sentido, o estudo parte agora para investigar como as condições normativas, técnicas, econômicas e políticas se combinam a partir das experiências de elaboração dos protocolos autônomos de consulta prévia realizadas por comunidades quilombolas no Brasil.

3. PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA PRÉVIA E O DIREITO DE LIVRE DETERMINAÇÃO DOS QUILOMBOS NO BRASIL

O percurso analítico trilhado até o momento permitiu identificar em suas nuances estruturais e conjunturais, os diferentes ciclos de ressemantização dos quilombos como sujeitos constitucionais ladinos e amefricanos (ROSENFELD, 2003; GONZALEZ, 2019), remetendo aos movimentos de resistência, frontais e furtivos, locais e globais (BONNA, 2021), protagonizados por comunidades negras afrodiaspóricas na América Latina, e especialmente no Brasil, contra os dispositivos de racialidade (CARNEIRO, 2005) do sistema-mundo-moderno-colonial (WALLERSTEIN, 1999).

Considerando a experiência do constitucionalismo brasileiro, após um período secular de criminalização, invisibilidade e silenciamento (GOMES, 2020), as disputas travadas durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) que resultaram na redação de artigos importantes como o art. 215 da CRFB e o art. 68 do ADCT, impulsionaram um primeiro *giro por reconhecimento étnico*. Nesse sentido, estabeleceram o conjunto de direitos fundamentais das comunidades remanescentes quilombolas, especialmente aqueles de ordem étnico-territorial, além de reconhecer as manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos sociais, como formadoras do processo civilizatório nacional, patrimônio histórico material e imaterial de toda sociedade (PEREIRA, 2020), vinculando a responsabilidade do Estado na sua proteção, garantia e promoção.

Como pode ser demonstrado, o período pós-constituente foi atravessado pelos processos de organização, mobilização e ação política dos quilombos pela regulamentação e efetividade dos direitos reconhecidos na Constituição de 1988, caracterizando um segundo *giro por redistribuição fundiária*, tendo na luta quilombola pela posse e propriedade das terras tradicionalmente ocupadas (ALMEIDA, 2002) sua principal força motriz. Contrariando as noções de remanescente (como algo residual) que informaram a positivação do texto constitucional, milhares de comunidades negras passam a reivindicar a identidade quilombola e exigir seus direitos constitucionais de propriedade coletiva e políticas públicas específicas às instituições estatais, como a Fundação Cultural Palmares (FCP), o INCRA e demais órgãos do sistema de justiça nacional e internacional.

Viu-se também como a continuidade do sistema colonial de plantação, através da expansão dos projetos expropriatórios de desenvolvimento do neoextrativismo (SVAMPA, 2019) levados a cabo pelas economias nacionais latino-americanas, na virada dos anos 2000, impactou territórios ancestrais e os recursos naturais indispensáveis aos modos de viver, criar e fazer de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Esse foi o pano de fundo conjuntural em que os grupos culturalmente diferenciados da coletividade nacional constituíram formas criativas de apropriação da Convenção 169 da OIT e de agenciamento em torno da garantia dos direitos de consulta e consentimento prévio, livre e informado enquanto estratégias de legítima defesa territorial e existencial frente às máquinas genocidas raciais e ambientais. Inrompem assim, o que propomos ser, nesta última parte da pesquisa, um *giro por representação política*, terceiro ciclo sobreposto de construção prática e ressemantização conceitual do quilombo como categoria constitucional, a partir das experiências de elaboração dos protocolos autônomos de consulta prévia em situações de conflito socioambiental.

Orientado por esta perspectiva, o presente capítulo passará a sistematizar a partir do acervo documental disponível no Observatório de Protocolos Comunitários (CNPq/PUCPR/UFGD), dos marcos normativos e jurisprudenciais produzidos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e dos precedentes formulados pelos Tribunais Superiores nacionais sobre a matéria, como as experiências de elaboração dos protocolos autônomos para reconhecimento do direito à consulta prévia, livre e informada desenvolvidas pelas comunidades quilombolas - com base na Convenção 169 da OIT - expressam uma onto-epistemologia constitucional, articulando as demandas por reconhecimento étnico, redistribuição fundiária e representação política como alicerce hermenêutico não só do direito fundamental de livre determinação quilombola, mas da própria concepção de democracia e de justiça social (FRASER, 2007; 2009).

A base de dados do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade, projeto de pesquisa vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGFDH/UFGD/CNPq)¹⁵⁷, foi priorizada para identificar e selecionar as experiências

¹⁵⁷ “Em 2017, pesquisadores (as) do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) e do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

de elaboração dos planos de consulta por quilombolas, por expressar uma rede interétnica orgânica ampla, reunindo povos indígenas, comunidades quilombolas, demais populações tradicionais, suas organizações representativas, entidades parceiras, além de pesquisadoras/es, militantes populares e lideranças comunitárias, articuladas desde os territórios em que vivem e desenvolvem seus processos cotidianos de resistência, irmanadas na luta pelos direitos territoriais e de livre determinação desses grupos.

No Observatório, foram identificados até o ano de 2022, 74 (setenta e quatro) protocolos autônomos, entre aqueles realizados por quilombolas, povos indígenas e um conjunto sociobiodiverso de comunidades tradicionais. Desse total, 15 (quinze) são experiências de livre determinação empreendidas por comunidades remanescentes de quilombos, 2 (dois) são protocolos conjuntos entre quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais e 1 (um) protocolo de povos de tradição religiosa de matriz africana. Assim, foram selecionadas 18 (dezoito) experiências que resultaram na elaboração dos seguintes documentos:

Tabela 5- Relação de Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado Quilombolas no Brasil (2016-2022).

INSTRUMENTOS DE CONSULTA PRÉVIA	COMUNIDADES QUILOMBOLAS ENVOLVIDAS	ANO	UF
Protocolos de Consulta da Federação de Organização Quilombolas de Santarém	Saracura, Arapemã, Surubiu-Açú, Nova Vista do Ituqui, São José do Ituqui, São Raimundo do Ituqui, Patos do Ituqui, Pérola do Maicá, Bom Jardim, Murumurutuba, Murumuru e Tinguu, organizadas através da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém – FOQS.	2016	PA
Protocolo de Consulta da Comunidade quilombola Gibrié de São Lourenço	Gibrié de São Lourenço	2017	PA

resolveram criar, no âmbito de suas pesquisas científicas, o Observatório de Protocolos Comunitários. O Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade, como Projeto de Pesquisa (Universal CNPq) se vincula também ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGFDH/ UFGD). O Observatório tem como objetivo manter atualizado um banco de Protocolos do Brasil e demais países da América Latina para conhecer e dar a conhecer seus conteúdos. Pretende formar e fomentar uma rede entre pesquisadores/as, organizações sociais e organizações de povos indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais e de pessoas que atuam na defesa dos direitos socioambientais e na concretização do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado (CPLI, na sigla em inglês FPIC)". Disponível em: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/observatorio-2/>. Acesso em 06 de abr. 2022.

Protocolo de Consulta Quilombola – Abacatal/Aurá	Abacatal e Aruá, organizadas na Associação de Moradores e Produtores Quilombolas de Abacatal/Aurá – AMPQUA	2017	PA
Protocolo de Consulta Prévia, Livre e informada dos Quilombolas de Jambuaçu – Moju	Santana do Baixo Jambuaçu, organizada em torno da Autoridade Coletiva de Jambuaçu, composta pela GERSAPT, BAMBAÊ, CFR, Grupos das Tucandeiras, Associação Quilombola Agricultores de São Manoel e Associação Remanescente de Quilombo Santa Ana Axé do Baixo	2018	PA
Protocolo de Consulta Quilombola do Alto Trombetas II – Oriximiná	Curuçá, Jamari, Juquiri Grande, Juquirizinho, Moura, Nova Esperança, Palhal, Último Quilombo, organizadas na Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto Trombetas II	2018	PA
Protocolo de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento do Território Quilombola Laranjituba e África	Laranjituba e África, organizadas na Associação Quilombola do Baixo Caeté Laranjituba e África (AQUIBAC)	2018	PA
Protocolo Comunitário das Comunidades Quilombolas e Apanhadores de Flores S.V Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas	Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raízes e Braúnas	2019	MG
Documento Base do Protocolo Comunitário de CCPLI das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara	Aproximadamente 200 comunidades quilombolas, que juntas constituem o Território Quilombola de Alcântara, o Território de Santa Tereza e o Território da Ilha do Cajual, organizadas nas Associação do Território Quilombola de Alcântara (ATEQUILA), Sindicato dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara (STTR/Alcântara), Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Município de Alcântara (SINTRAF/Alcântara), Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (MOMTRA)	2019	MA
Protocolo de Consulta – Território Quilombola Bom Remédio	Bom Remédio	2019	PA
Protocolo de Consulta a Comunidade tradicional de Rolim de Moura do Guaporé Quilombolas, Indígenas Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê	Rolim do Moura do Guaporé (Povos Indígenas Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê)	2020	RO

Protocolo de Consulta Prévia dos Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú do Município de Monte Alegre	Passagem, Nazaré do Ariri e Peafú, organizadas na Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de quilombos do Pará - MALUNGU	2020	PA
Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada das Comunidades Quilombolas de Brumadinho	Sapé, Marinhos, Rodrigues e Ribeirão	2020	MG
Protocolo de Consulta Prévia dos Territórios Quilombolas do Vale do Ribeira	Cangume, Porto Velho, Maria Rosa, Piloês, Praia Grande, Bombas, Piririca, Pedra Preta / Paraíso, Ribeirão Grande / Terra Seca, Cedro, Reginaldo, Ilhas, Abobral Margem Direita, Abobral Margem Esquerda, Ivaporunduva, Pedro Cubas, Pedro Cubas de Cima, André Lopes, Sapatu, Ostra, Poça, Engenho, Nhunguara, São Pedro, Galvão, Peropava, Biguazinho, Aldeia, Morro Seco, Porto Cubatão, Rio das Minas, Retiro Ex Colônia e Mandira	2020	SP
Protocolo de Consulta Povos e Comunidades de Tradição Religiosa Ancestral de Matriz Africana – Região 2 – Bacia do Rio Paraopeba	Grupos de Angola, Angola-Muxikongo, Ketu, Jeje, Umbanda, e Reinado; localizados nas cidades de Juatuba, Mateus Leme, Betim, Mário Campos e São Joaquim de Bicas	2020	MG
Protocolo de Consulta Prévia dos Quilombos do Paraná	João Surá, Praia do Peixe, Porto Velho, Sete Barras, Córrego das Moças, São João, Córrego do Franco, Estreitinho, Três Canais, Família Xavier, Areia Branca, Palmital dos Pretos, Despraiado, Vila Tomé, Cavernoso, Serra do Apon, Limitão, Tronco, Mamães, Água Morna, Guajuvira, Varzeão/Gramadinho, Manoel Ciriaco, Inventário Paiol de Telhas (Fundão), Batuva, Rio Verde, Rio do Meio, São Roque, Restinga, Feixo, Vila Esperança, Adelaide Maria da Trindade Batista, Castorina Maria da Conceição, Tobias Ferreira, Sutil, Santa Cruz, Apepú, Campina dos Morenos	2021	PR
Protocolo de Consulta da Comunidade Quilombola da Pontinha	Pontinha	2021	MG
Protocolo de Consulta das Comunidades Quilombolas do Município de Santa Rita/MA	Vila Fé em Deus, Centro dos Viola, Pedreira, Cajueiro, Jiquiri, Cariongo, Santana-São Patrício	2022	MA
Protocolo de Consulta do Território Quilombola do Rio Itacuruçá Alto – Ilhas de Abaetetuba/PA	Território Quilombola do Alto Itacuruçá	2022	PA

A despeito das diferenças que marcam cada um desses processos, a pesquisa buscou identificar as formas criativas de apropriação da legislação internacional para legítima defesa do território tradicionalmente ocupado, visibilizando estratégias comuns de mobilização e incidência política administrativa e judicial, priorizando a codificação das linguagens que compõem o repertório coletivo de reivindicação de direitos fundamentais no cenário avançado de expropriação agrário-ambiental em curso no país.

Para tanto, optou-se por realizar uma análise constitucional, geopolítica e racial dessas experiências de construção dos protocolos de consulta para subsidiar as discussões sobre o direito fundamental de livre determinação quilombola através do manejo epistêmico das categorias decoloniais da Amefricanidade (GONZÁLEZ, 2018), interculturalidade e da interlegalidade (WALSH, 2002a, 2002b, 2005, 2019). Tal análise, destacando como as agências quilombolas por reconhecimento étnico, redistribuição fundiária e representação política (FRASER, 2009) externalizam processos legítimos de organização social da liberdade, além de apontarem para a construção de outras formas de conhecimento, de prática política, afirmação étnica, poder comunitário e justiça social ante as estruturas limitantes do Estado nação.

A pesquisa procurou tecer uma genealogia dos protocolos autônomos quilombolas no Brasil, no período de 2016 a 2022, frisando os motivos que fundamentaram sua construção, os contextos que antecederam a decisão de elaboração dos documentos, as repercussões e os efeitos jurídicos para o ordenamento interno e internacional, bem como a percepção dos sujeitos envolvidos acerca dos significados políticos e resultados práticos do instrumento na mediação dos conflitos socioterritoriais que buscam regular.

Por meio da valorização das narrativas, memórias e trajetórias que conformam a consciência dessas comunidades quilombolas acerca das fronteiras dinâmicas que constituem seus territórios, identidades, formas de ser e estar no mundo, opera-se uma ruptura com o monopólio estatal de classificações identitárias e territoriais produzidas historicamente pela sociedade colonial através dos seus aparatos de gestão burocrática. Esse movimento de disrupção metodológica tem por força motriz o quadro de intensas mobilizações políticas interétnicas, protagonizadas por indígenas e quilombolas, especialmente com o advento das categorias de autoatribuição, desde os embates na Assembleia Nacional Constituinte até as disputas em torno da regulamentação da Convenção 169 da OIT no ordenamento interno.

O conjunto diverso de pautas e práticas mobilizatórias das comunidades quilombolas expressam ao mesmo tempo o conhecimento dos seus direitos constitucionais quanto à emergência de formas político-organizativas próprias, convertendo a coesão dos vínculos associativos territoriais e a afirmação das identidades coletivas étnico-raciais em mecanismos eficientes de reivindicação para que o Estado cumpra as obrigações firmadas pela ordem nacional e internacional.

Essa autoconsciência comunitária manifesta-se também como escrevivência (EVARISTO, 2017; 2020; (BARRETO DE SÁ, 2020), como nova descrição, nova forma de afirmação, ao sinalizar os elementos que as diferenciam da coletividade nacional, bem como a singularidade dos seus interesses, demarcando os locais indispensáveis para reprodução das suas territorialidades, além das formas como o diálogo intercultural com o Estado deve acontecer.

É nesse contexto de afirmação das identidades e sujeitos constitucionais que as comunidades quilombolas têm elaborado protocolos autônomos para o reconhecimento dos direitos de consulta e consentimento prévio previsto na Convenção 169 da OIT. Liana Silva (2017, p. 245) entende que os protocolos, também chamados de planos e mandados de consulta prévia, são instrumentos de vocalização política das comunidades tradicionais, na medida em que externalizam o direito próprio para a sociedade e para o Estado, publicizando suas formas legítimas de organização social, como exercício da jusdiversidade e livre determinação.

Assim, os protocolos autônomos construídos coletivamente por povos indígenas, comunidades quilombolas e demais populações tradicionais apresentam os parâmetros gerais que devem orientar os processos de consulta prévia, indicando: i) quem e quais são as organizações e instâncias legitimadas de representação coletiva dos interesses das comunidades afetadas; ii) o contexto e as condições de realização de cada fase da consulta prévia; iii) os procedimentos necessários para uma tomada de decisão legítima, expressão da vontade coletiva dos grupos consultados. (YAMADA; GRUPIONE; GARZÓN, 2019, p. 30).

Desde a elaboração do primeiro protocolo autônomo de consulta e consentimento prévio no Brasil, realizado pelo povo indígena Wajãpi, no Estado do Amapá, no ano de 2014, redes interétnicas cuidaram de socializar as experiências de construção dos instrumentos, forjando um saber-fazer coletivo que rapidamente se espalhou pelo país, com primazia das comunidades tradicionais amazônicas, situadas no epicentro dos conflitos por terra, território e recursos naturais no Brasil.

Os protocolos selecionados foram considerados em seu contexto, visibilizando os sujeitos envolvidos, as instâncias socioculturais mobilizadas, o léxico de reivindicações e interesses que externalizam, de forma a construir uma explicação abrangente, para além da casuística que cada caso impõe. Para ajudar na composição desse mapa analítico, as teses de doutoramento de Silva (2017) e Sarmiento (2019) e as dissertações de mestrado de Oliveira (2016), Hayama (2017), Caporrino (2019), Mendonça (2019), Giffoni (2020), Silva (2020) e Santos (2020) foram fundamentais, na medida em que são os estudos pioneiros sobre os protocolos de consulta e consentimento prévio da Convenção 169; e aos quais a presente tese busca somar-se em reflexão, fortalecendo uma leitura constitucional sobre essa experiência cada vez mais recorrente no repertório de lutas por direitos das comunidades quilombolas.

Müller e Machado Junior (2016) apontam que os estudos constitucionais contemporâneos, orientados pelo pluralismo jurídico (WOLKMER, 1997; SEGATO, 2007; 2014), procuram ressaltar como no interior dos Estados nacionais existe uma diversidade de ordens normativas intersectadas e sobrepostas, na medida em que lançam luzes sobre as relações entre o sistema normativo oficial e os outros que se desenvolvem socialmente em paralelo a ele.

Nesta perspectiva, as comunidades quilombolas são formuladoras de um rico manancial de fontes normativas transmitidas por gerações e atualizadas pela prática política cotidiana do grupo, imbricando-se às táticas locais de manutenção do acesso aos recursos naturais, bens materiais e imateriais de reprodução sociocultural coletiva (SHIRAIISHI NETO, 2001, 2007).

Como destaca Rosenfeld (2003, p.21),

O constitucionalismo não faz sentido na ausência de qualquer pluralismo. Em uma comunidade completamente homogênea, com um objetivo coletivo único e sem uma concepção de que o indivíduo tem algum direito legítimo ou interesse distinto daqueles da comunidade como um todo, o constitucionalismo [...] seria supérfluo.

No contexto desse novo pluralismo jurídico, marcado pelo giro decolonial latino amefricano (MALDONADO-TORRES, 2008), percebe-se a reconfiguração das fronteiras jurisdicionais da nação em espaços e ordens jurídicas mais fluidas. É neste cenário que a categoria analítica da interlegalidade (WALSH, 2000b, 2019) auxilia na apreensão adequada das interações e atualizações desses esquemas normativos.

A partir das experiências de elaboração dos protocolos comunitários para consulta e consentimento prévio, livre e informado, procuramos fundamentar como a construção da identidade dos sujeitos constitucionais deriva de uma ética pluralista, reconstruída a cada momento, de modo a legitimar a Constituição dentro do constitucionalismo, superando as tensões entre o texto constitucional e o direito constitucional. “O constitucionalismo depende do pluralismo e pode, em última instância, ser visto como aquele que outorga os meios para institucionalizar o pluralismo” (ROSENFELD, 2003, p.36).

Desta cartografia sociojurídica da diferença sistematizamos uma onto-epistemologia acerca dos direitos fundamentais quilombolas, assentada em princípios como ancestralidade, territorialidade, interculturalidade, jusdiversidade, pluriétnicidade e bem viver como base de entendimento e efetividade da livre determinação étnico-territorial, consagradas tanto na Constituição Federal de 1988 como na Convenção 169 da OIT.

A pesquisa passará a analisar as experiências de elaboração dos protocolos quilombolas de consulta prévia, objetivando identificar o que elas comunicam para o constitucionalismo, quais conteúdos normativos são formulados como expressão da jusdiversidade (SILVA, 2019) e como essa práxis insurgente contribui para a ressemantização e reafirmação dos quilombos como sujeitos e identidades constitucionais no Brasil.

3.1. PROTOCOLOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO PRÉVIO COMO DIÁLOGO INTERCULTURAL AFRO-INDÍGENA

O povo indígena Wajãpi, que vive entre os municípios de Pedra Branca do Amapari e Laranjal, no Estado do Amapá, cuja terra ancestral, de aproximadamente 607.017 hectares, demarcada e homologada em 1996, está em sobreposição à Reserva Nacional de Cobre e Associados (RENCA), foi pioneiro no movimento de construção dos protocolos autônomos de consulta prévia, inspirando muitas outras.

Lançado em 2014, o protocolo consolidou uma estrutura de diálogo intercultural com o Estado brasileiro para tratar das situações de afetação ao território tradicional, seu entorno e aos direitos indígenas, estabelecendo a obrigação de realização da consulta prévia sempre que os governos ou empresas privadas tenham interesse em interferir no meio ambiente indispensável aos seus modos de criar, fazer e viver.

Quando os governos municipal, estadual ou federal estão interessados em fazer algum projeto na Terra Indígena Wajãpi (TIW) ou fora da TIW, que pode afetar nossos direitos, eles têm a obrigação de consultar o povo Wajãpi (WAJÃPI, 2014).

O documento indica o Conselho das Aldeias Wajãpi (APINA), a Associação dos Povos Indígenas Wajãpi do Triângulo do Amapari (APIWATA) e a Associação Wajãpi Terra, Ambiente e Cultura (AWATAC) como as organizações representativas dos Wajãpi responsáveis por conduzir os processos de consulta, além de explicar a forma como se organizam no território tradicional enquanto povo, distribuídos em regiões chamadas de *wanã kō*, ocupadas por grupos políticos diferentes, onde vivem aproximadamente 1.100 indígenas, em 81 aldeias.

O instrumento ressalta os assuntos sobre os quais os governos (federal, estadual e municipal) têm a obrigação de consultar, o momento certo e como a consulta deve ser realizada. O protocolo estabelece ainda obrigações internas de respeito às instâncias coletivas de participação e decisão comunitária, a exemplo das reuniões internas e assembleias do povo Wajãpi, delimitando o papel a ser cumprido por suas organizações representativas.

As diretorias das nossas organizações (Apina, Apiwata e Awatac) não podem decidir sozinhas nenhuma consulta. O papel delas é organizar as reuniões e buscar informações, para termos conhecimento sobre o assunto e para explicar melhor para os outros Wajãpi (WAJÃPI, 2014).

Animados com a experiência dos Wajãpi, os povos Munduruku decidem elaborar seu protocolo autônomo diante das violações ao direito de consulta prévia no processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica (UHE) São Luiz do Tapajós, afetando diretamente as Terras Indígenas Andirá-Marau, Sawré Muybu, Sawré Apompu e Sawré Juybu.

Os Munduruku empreenderam um movimento vigoroso para defesa dos seus direitos étnico-territoriais, envolvendo ocupações de canteiros de obras e repartições estatais, denúncias por cartas e manifestos, participação em reuniões oficiais e audiências públicas, judicialização dos procedimentos de licenciamento, mobilizando uma rede ampla de articulação de povos indígenas impactados por grandes empreendimentos (OLIVEIRA, 2016. 74).

Oliveira (2016, p. 105) aponta como nesse longo embate, o governo federal e os Munduruku sempre mantiveram percepções e expectativas distintas acerca da aplicação

do direito à consulta prévia. No plano estatal, na avaliação do pesquisador, a sensibilidade jurídica governamental fundamenta-se em uma racionalidade instrumental, típica do padrão urbano-industrial do sistema mundo-moderno-capitalista-colonial, subordinando os debates sobre os processos de consulta a um pragmatismo tecnocrático de especialistas e gestores públicos que consideram abstratamente os territórios e os bens naturais neles existentes como recursos econômicos a serem exponencialmente explorados e consumidos.

Já os Munduruku expressam outro tipo de sensibilidade jurídica, reivindicando o território e os bens naturais da vida como bases formadoras de suas identidades e modos de organização sociopolítica. Por isso compreendem o processo de consulta para além do conflito em que estão inseridos, articulando a luta local ao contexto global de expansão das fronteiras do neoextrativismo na Amazônia. Consideram assim, que a realização de consultas pontuais, isoladas caso a caso, é insuficiente para enfrentar os desafios do modelo de desenvolvimento implementado na região.

Nós, Povo Munduruku, queremos ouvir o que o governo tem para nos falar. Mas não queremos informação inventada. Para o povo Munduruku poder decidir, precisamos saber o que vai acontecer na realidade. E o governo precisa nos ouvir. Antes de mais nada, exigimos a demarcação da Terra Indígena Sawré Muybu. Em hipótese alguma aceitaremos ser removidos. Exigimos também que o governo proteja os parentes isolados que vivem em nossa terra e garanta o direito de consulta dos outros povos atingidos por seus projetos, como os Apiaká e os Kayabi. E, finalmente, exigimos que as comunidades ribeirinhas que serão atingidas pelas barragens no rio Tapajós (como Montanha e Mangabal, Pimental e São Luiz) tenham seu direito à consulta garantido, de modo adequado e específico à realidade delas. Assim como nós, os ribeirinhos também têm direito a uma consulta própria (MUNDURUKU, 2014, p. 3)

Em seu protocolo de consulta, os Munduruku reforçam a unidade que os constitui como povo, ao exigirem que os governos não os considerem de forma segmentada, devendo ser consultadas todas as aldeias, do Alto, do Médio e do Baixo Tapajós, tanto as terras indígenas demarcadas e ainda não demarcadas.

O governo não pode nos consultar apenas quando já tiver tomado uma decisão. A consulta deve ser antes de tudo. Todas as reuniões devem ser em nosso território – na aldeia que nós escolhermos –, e não na cidade, nem mesmo em Jacareacanga ou Itaituba [PA] (MUNDURUKU, 2014, p. 5).

No documento, o povo indica o Conselho Indígena Munduruku Pusuru Kat Alto Tapajós – Cimpukat, Da'uk, Ipereg Ayu, Kerepo, Pahyhy, Pusuru e Wixaxima como as organizações responsáveis pela condução do processo de consulta, porém sem autoridade para fazê-las sozinhas.

Quando um projeto afeta todos nós, a nossa decisão é coletiva. O governo não pode consultar apenas uma parte do povo Munduruku (não pode, por exemplo, consultar só os Munduruku do Médio Tapajós ou só os do Alto). Nenhuma associação Munduruku decide pelo povo Munduruku, nenhuma associação responde pelo nosso povo. As decisões do nosso povo são tomadas em assembleia geral, convocada por nossos caciques. São os nossos caciques, reunidos, que definem a data e o local da assembleia geral e convidam os Munduruku para participar dela. Nas assembleias, as nossas decisões são feitas depois de discussão: nós discutimos e chegamos a um consenso. Se for preciso, discutimos muito. Nós não fazemos votação. Se não houver consenso, é a maioria que decide. (MUNDURUKU, 2014, p. 8).

Em uma conjuntura de acirramento dos projetos neoextrativistas de desenvolvimento, especialmente no bioma amazônico, e seguindo o exemplo dos Wajãpi e dos Munduruku, outros povos indígenas passaram a elaborar e publicizar seus protocolos autônomos de consulta e consentimento prévio, livre e informado. Considerando o período de análise da pesquisa e a base de dados do Observatório de Protocolos Autônomos, destacam-se: o Protocolo de Consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu (2016); o Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno (2017); Protocolo de Consulta Prévia do Povo Krenak (2017); o Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquicamba da Volta Grande do Rio Xingu (2017); o Protocolo de Consulta ao Povo Waimiri Atroari (2018); o Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim (2018); o Protocolo de Consulta Prévia do Povo Tupinambá (2018); Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim Guarani Mbya (2018); o Protocolo de Consulta e Consentimento da Terra Indígena Igarapé Laje (2019); o Protocolo de Consulta e Consentimento da Terra Indígena Boqueirão (2019); o Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti associados ao Instituto Kabu (2019); o Protocolo de Consulta dos Povos do Oiapoque, Amapá (2019); o Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas da Região Serra da Lua, Roraima (2019); o Protocolo de Consulta dos Povos Yanomami e Ye'kwana (2019); o Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Carreiro da Várzea, Amazonas (2019); o Protocolo de Consulta do Povo Munduruku/Takuara (2019); o Protocolo de Consulta do Povo Paraná (2019); o Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Mura do Itaparanã (2019) o Protocolo de Consulta dos Katukina, da Terra Indígena do Povo Noke Koí (2020); o Protocolo de Consulta dos Povos Jaminawa e Manxineru da Terra Indígena Momoadate (2020); O Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Rikbaktsa (2020) o Protocolo de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado do Povo Indígena Irante-Manoki (2020); o Protocolo de Consulta Prévia do Povo Warao em Belém/PA (2020); o Protocolo de Consulta e Consentimento dos Povos Indígenas do

Tumucumaque e Rio Paru d'Este (2020); o Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Território Wayamu (2021); o Protocolo de Consulta do Arara Povo Indígena da TI Arara (2022); o Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada do Povo Arara da Terra Indígena Cachoeira Seca (2022); Protocolo de Consulta Livre, Prévia e Informada da comunidade indígena da Aldeia Katurãma (2022); Protocolo de Consulta Guarani – Litoral Norte Santa Catarina (2022); o Protocolo de Consulta Livre, Prévia e Informada da comunidade indígena da Aldeia Naô Xohã (2022); o Protocolo de Consulta prévia do Povo Mbya Guarani do estado do Rio Grande do Sul (2022); o Protocolo de Consulta Livre, Prévia e Informada dos Enawene Nawe (2022).

Os movimentos de emergência das etnicidades e territorialidades reivindicadas por povos tradicionais, em que os protocolos autônomos são exemplos, tem informado em termos político-organizativos, uma passagem, um trânsito mútuo em que as unidades sociais identitárias de referência (relacionadas a cada povo, comunidade e grupo) são convertidas em unidades de mobilização política.

As práticas singulares e relações de solidariedade/reciprocidade desses grupos constituem-se em oposição frontal e furtiva aos projetos de dominação/exploração do Estado nação e dos agentes privados, “avivando uma existência coletiva traduzida pela indissociação entre os conflitos e a consciência de suas fronteiras usurpadas retratadas fidedignamente pelo mapeamento social” (ALMEIDA, 2013, p. 158).

Inspiradas pelo protagonismo dos povos originários, comunidades quilombolas da Amazônia e depois de todas as regiões do país iniciam processos de elaboração dos seus protocolos de consulta como estratégia de defesa e reivindicação dos direitos sobre os territórios ancestrais e os bens naturais neles existentes, amplamente assegurados pela CFRB e pela C169. A partir das contribuições do pensamento negro brasileiro (NASCIMENTO, 2019; NASCIMENTO, 2018; CARNEIRO, 2005; MOURA, 1981; SANTOS, 2018; SILVA; 2018), partilhamos a compreensão de que os processos de construção dos protocolos autônomos quilombolas evocam uma memória da resistência antirracista e contracolonial enquanto um *continuum* por liberdade e livre determinação.

3.2. A CONJUNTURA DOS PROTOCOLOS QUILOMBOLAS

Como já pudemos analisar, no caso brasileiro, e de forma mais acirrada desde a recomposição do bloco no poder que em 2016 operou o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff (PT), verifica-se um desmonte gradual e contínuo das políticas agrárias e

ambientais para atender aos interesses de sobreacumulação do capital neoextrativo sobre os corpos, territórios e recursos naturais de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais em todo o país, especialmente na região amazônica.

A Amazônia tem sido o epicentro dos interesses estratégicos do capitalismo contemporâneo, especialmente por conta da abundância de riquezas naturais na região, fonte cobiçada de matérias-primas e commodities que movimentam as cadeias globais de valor do complexo financeiro-agro-industrial (ALMEIDA, 2010; BECKER, 2015; DOMINGUES; SAUER, 2021).

A voracidade pelo controle econômico sobre os territórios ancestrais tem resultado concretamente na produção sistemática de violências e danos não só ao bioma amazônico, mas fundamentalmente para as populações que coabitam e dependem desse habitat para sobreviver.

“Essa ação tem sido rápida, com objetivos de curtíssimo prazo, que exigem prontos resultados (hidrelétricas, gasodutos, minerodutos, hidrovias, rodovias, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia), cujos efeitos referem-se a acidulados debates jurídicos e à intensificação de conflitos sociais” (ALMEIDA, 2012, s/p).

Para enfrentar esse contexto, comunidades quilombolas, articuladas em redes interétnicas de atuação política, envolvendo associações comunitárias, movimentos sociais, entidades da sociedade civil organizada, sindicatos, universidades, têm empreendido uma agenda positiva em torno da garantia do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado no Brasil. Das dezessete experiências nacionais de elaboração dos protocolos autônomos quilombolas analisadas na pesquisa, onze estão localizadas na Amazônia.

Figura 8 - Países do atlas de conflitos socioterritoriais na pan-amazônia (2017-2018)



Fonte: (CPT, 2020, p. 19).

Em uma perspectiva regional, a publicação “Atlas de Conflitos Socioterritoriais Pan-Amazônicos (2020)”¹⁵⁸, produzida por iniciativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e um conjunto diverso de organizações ligadas à agenda territorial e ambiental na América do Sul¹⁵⁹, oferece um diagnóstico sobre a dimensão da conflitividade socioterritorial na Amazônia, com base no levantamento de dados acerca dos conflitos ativos em quatro países do Cone Sul¹⁶⁰ (Bolívia, Brasil, Peru e Colômbia).

As análises sobre os conflitos em toda Amazônia permitem identificar cada vez mais as comunidades tradicionais originárias e afrodiáspóricas envolvidas nas disputas por terra, território e recursos naturais, contribuindo para o fortalecimento das suas agendas e estratégias políticas de legítima defesa. Evidencia ainda os agentes estatais e do capital agrário, industrial e financeiro responsáveis pelas atividades de espoliação das populações tradicionais amazônicas e de predação massiva dos recursos e bens naturais, com destaque para a situação da conjuntura brasileira.

¹⁵⁸ COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Atlas de Conflitos Socioterritoriais Pan-Amazônico**. Goiânia: CPT (org.), 116 p., 2020.

¹⁵⁹ Articuladas em torno do VIII Fórum Pan-Amazônico, realizado na cidade de Tarapoto, no Peru, em 2018.

¹⁶⁰ “Primeiramente definimos o período dos quais os dados deveriam ser coletados: os anos de 2017 e 2018, com informações de conflitos ativos. Entende-se por conflitos ativos os conflitos não solucionados, que as instituições de Estado não conseguiram resolver ou dissolver, ainda que não tenha havido registros de ocorrências nos últimos dois anos. Portanto, são registrados como conflitos ativos ou existentes. Com isso, nos propusemos a dar conhecimento à situação dos conflitos ativos nos quatro países da Pan-Amazônia durante esses dois anos” (CPT, 2020, p. 11).

Figura 9 - Número de conflitos socioterritoriais de países pan-amazônicos (2017-2018)

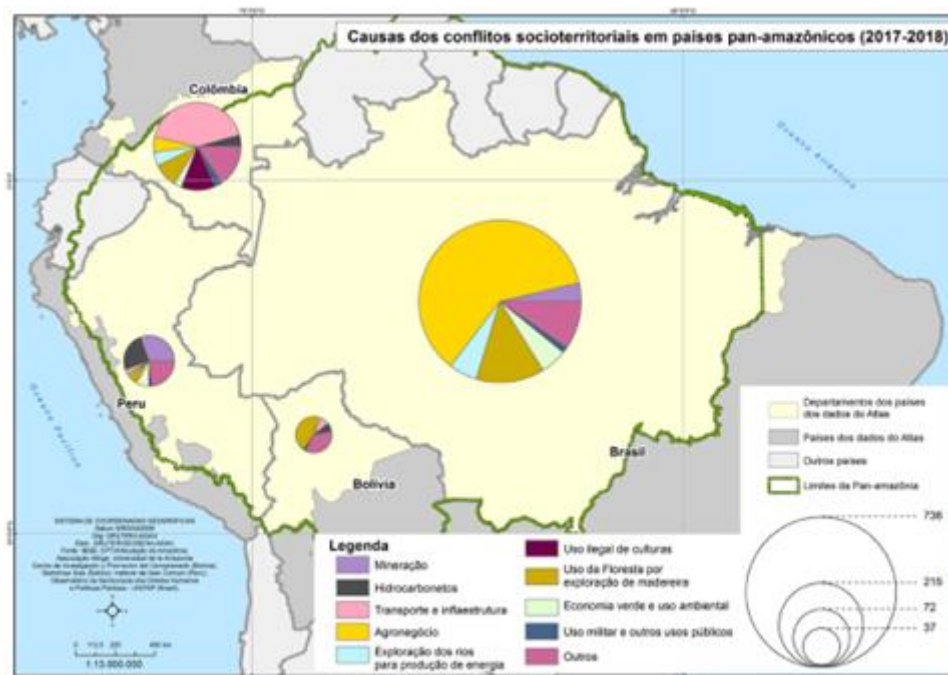


Fonte: (CPT, 2020, p. 19).

As principais causas dos conflitos socioambientais estão relacionadas às atividades extrativas de minérios, hidrocarbonetos, produção de commodities agrícolas, uso ilegal de culturas psicotrópicas, grandes obras de transporte e infraestrutura, exploração de recursos hídricos para fins energéticos, uso da floresta para extração de madeira, áreas reivindicadas como de soberania nacional pelo Estados e forças armadas nacionais (CPT, 2020).

Mirando a realidade brasileira, a maioria dos conflitos registrados na Amazônia Legal está relacionada à grande produção agropecuária, seguidas da exploração dos recursos florestais e do uso de culturas ilegais. Já no contexto colombiano, as grandes obras de transporte e infraestrutura figuram como principal causa das disputas territoriais na região (CPT, 2020). A extração de madeira é o fator mais destacado nos conflitos relatados na Bolívia, enquanto no Peru, os impactos da mineração e da exploração de hidrocarbonetos são os mais recorrentes.

Figura 10 – Causas dos conflitos socioterritoriais em países pan-amazônicos (2017-2018)



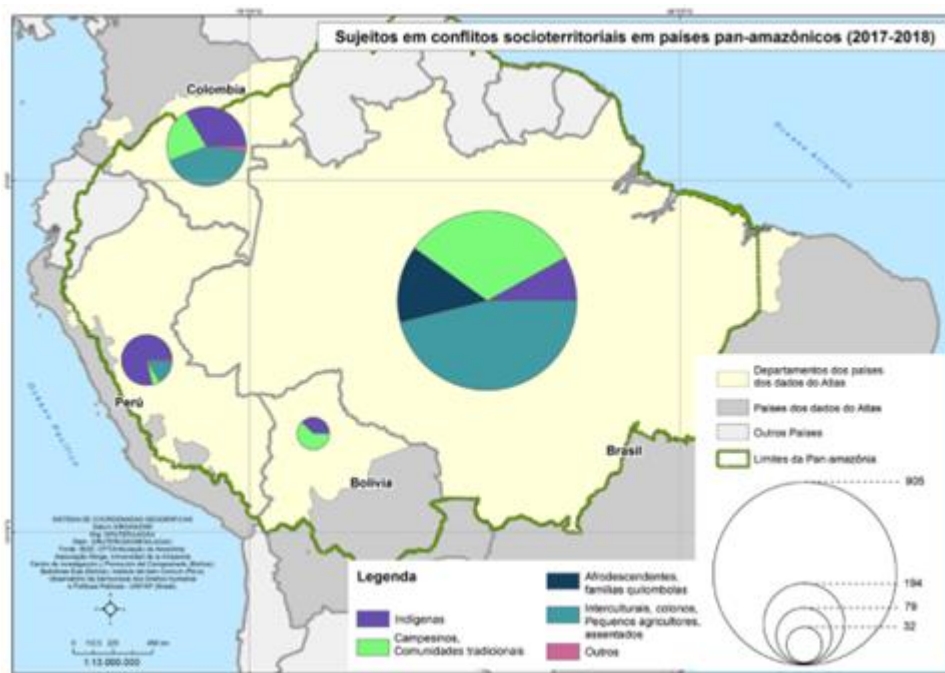
Fonte: (CPT, 2020, p. 22)

No Brasil, a expressividade dos conflitos envolvendo povos indígenas, comunidades quilombolas, pequenos produtores extrativistas e de áreas de reforma agrária demonstram as fragilidades das políticas fundiárias executadas por décadas pelo INCRA, que historicamente priorizou as ações de colonização em relação às ações de reforma agrária. Através do oferecimento diferenciado de condições de acesso à propriedade da terra, ao financiamento e à assistência técnica, direcionadas à grande produção agrícola e mineral, em detrimento dos interesses dos posseiros, pequenos produtores, extrativistas, acampados e assentados em zonas rurais.

Não raro, os empreendimentos são executados em sobreposição às terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de conservação do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

As culturas originárias e afrodiaspóricas são base para vias transversais de afirmação étnico-racial e suas comospercepções, que se expressam de forma consciente e inconsciente no imaginário sobre quem se é (e não é), denotando uma autocompreensão pautada mais pelo reconhecimento interno do grupo ao qual se pertence, do que pelas classificações monistas do Estado ou da ciência dogmática colonial. Há de se considerar também que essas identidades são fluidas, imiscuindo-se muitas vezes na realidade cotidiana, sem representar parâmetros fixos ou marcos imutáveis.

Figura 11 – Sujeitos em conflitos socioterritoriais em países pan-amazônicos (2017-2018)

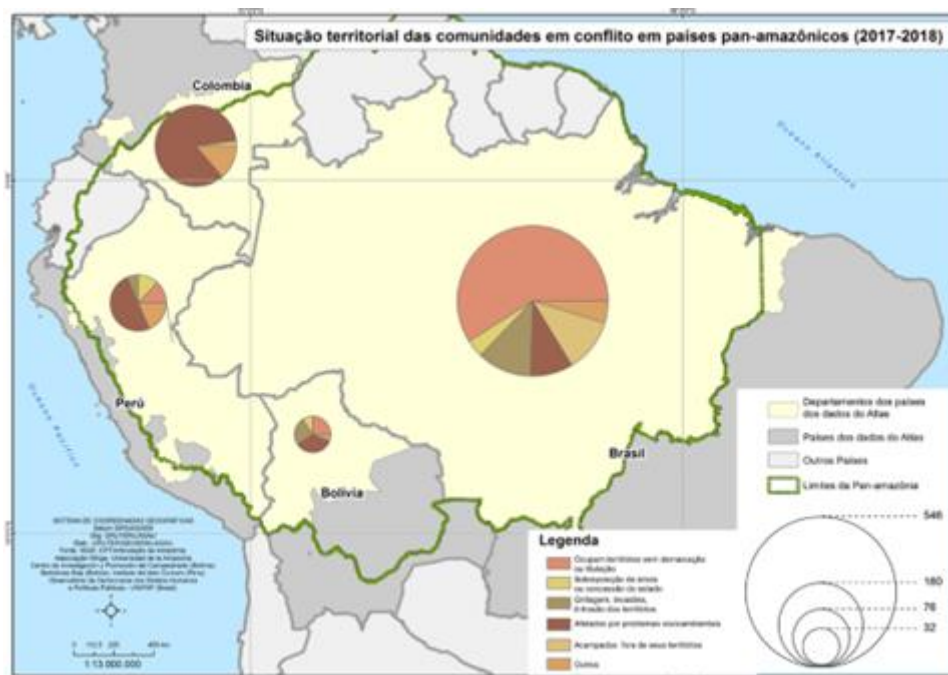


Fonte: (CPT, 2020, p. 23)

Essa diversidade identitária reverbera no desenvolvimento de territorialidades singulares, formas tradicionais de ocupação de territórios e uso dos biomas, posses ancestrais, manejo de terras situadas fora dos mercados ou declaradas como de interesse social para cumprimento das disposições constitucionais e infralegais relativas à função agrária-ambiental. Áreas sistematicamente ameaçadas por agentes estatais e corporativos econômicos, nacionais e estrangeiros, interessados na exploração predatória das riquezas naturais nelas existentes.

O avanço da grilagem e da intrusão nos territórios tradicionais e terras públicas, a omissão estatal na regularização fundiária, a não garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais às populações locais, repercutem na multiplicação dos conflitos e impactos socioambientais, como queimadas e desmatamentos, e acirram expulsões, deslocamentos forçados, expropriação e espoliação das territorialidades tradicionais, incrementando índices de violência letal e ameaças aos membros das comunidades, suas organizações representativas e entidades parceiras.

Figura 12 – Situação territorial das comunidades em conflito em países pan-amazônicos (2017-2018)



Fonte: (CPT, 2020, p. 25)

Assim, a elaboração dos protocolos autônomos por povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais têm se dado em contextos de agudização da agenda espoliativa sobre seus corpos e territórios, principalmente a partir do ano de 2016, quando esses grupos foram alvo prioritário de violência letal no meio rural brasileiro. Em 2017, um ano após a consolidação do impeachment de Dilma Rousseff, os homicídios decorrentes de conflitos agrários atingiram o maior patamar dos últimos 14 anos. 71 assassinatos foram registrados pela CPT, em um universo de 1.431 conflitos catalogados. Uma morte violenta a cada cinco dias, um assassinato a cada 20 conflitos. No triênio 2015-2017, foi possível identificar uma escalada da violência relacionada às disputas territoriais no campo. De 36 homicídios em 2014, salta-se para 50 em 2015, chegando à marca de 61 assassinatos em 2016. (CPT, 2017).

Além da eliminação física, trabalhadores rurais e populações tradicionais estão sujeitos à violência patrimonial protagonizada por agentes econômicos (latifundiários, complexos agroindustriais, bancos, grandes empresas nacionais e estrangeiras, fundos de investimentos) e legitimada pelo Estado, especialmente pela atuação do Poder Judiciário.

Em 2017, 12.070 famílias, aproximadamente 50 mil pessoas, foram deslocadas forçadamente dos territórios rurais onde vivem (CPT, 2018). Desse total, 10.622 famílias foram despejadas por meio de ações de reintegrações de posse, intermediadas pelo Poder

Judiciário, forças militares e órgãos da função agrária (INCRA, SPU, FCP etc.). 26.888 famílias estavam ameaçadas de despejo por reivindicarem o direito à reforma agrária e ao território tradicional. Ainda no período, 1.448 famílias foram expulsas ilegalmente e 24.577 estiveram em ameaça de expulsão. Segregação protagonizada pela violência privada do poder econômico, estimulada pela omissão das instituições públicas. Do total de famílias ameaçadas de expulsão, 16.800 estiveram sob a mira de armas de fogo, sendo alvo de pistolagem (CPT, 2017).

Em relação ao sistema de justiça, a reprodução da política judicial de despejos revela como no exercício da jurisdição em conflitos agrários impera uma noção civilista colonial clássica moderna, centrada na coisa como mercadoria e no indivíduo (branco) como sujeito privilegiado de direito. O “grande apego do judiciário à figura jurídica da propriedade privada” (DUPRAH, 2018, p. 121) impõe uma hermenêutica patrimonialista restritiva de direitos sociais, ambientais e étnicos. Cristaliza a absolutização do direito de propriedade contra as múltiplas formas de territorialidades exercidas pelas populações do campo, das águas e florestas. Ao não reconhecer as relações indissociáveis entre identidade, raça e território, o Estado brasileiro segue promovendo um exercício colonial da jurisdição, engajado na eliminação física das coletividades culturalmente diferenciadas através da captura dos seus territórios.

Diante da constatação de que não existem dados públicos oficiais e seguros sobre as dimensões da violência a que são alvos os quilombos no país, a Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ) empreendeu esforços para produzir e sistematizar informações primárias coletadas junto às comunidades quilombolas em situação de conflito socioambiental para demonstrar os reais contornos dessa violência. A autoprodução e a automeação a partir da experiência são os pilares que fundamentam a elaboração de um conhecimento racial, social, político e geograficamente situado, onde os próprios quilombolas são reconhecidos como sujeitos ativos na elaboração das suas reflexões e das estratégias de enfrentamento ao racismo estrutural.

Em termos metodológicos, a pesquisa adotou dois vetores de investigação: (1) um levantamento dentro dos acervos da CONAQ sobre os assassinatos de quilombolas ocorridos no período de 2008 a 2017; e (2) um estudo empírico relativo ao ano de 2017 com os objetivos de caracterizar os principais tipos de violência e ameaças contra quilombos, as especificidades e os contextos da violência enfrentada pelas mulheres quilombolas e o agravamento da violência em alguns estados da federação (CONAQ, 2018).

Cumprir destacar que a pesquisa realizada pela CONAQ em parceria com a organização Terra de Direitos considerou a categoria violência em uma acepção abrangente, a partir das suas diferentes formas de manifestação. No compromisso de tentar abarcar o fenômeno em sua complexidade decidiram demarcar epistemologicamente a “questão da terra e do território no seu cruzamento necessário com as dimensões do racismo, das desigualdades de classe e gênero”, priorizando a denúncia das situações de violência contra mulheres quilombolas (CONAQ, 2018, p. 32).

No período de 2008 a 2017, 38 quilombolas foram assassinados no Brasil, 32 homens e 6 mulheres. Somente no ano de 2017, 18 quilombolas foram assassinados, um aumento de 350% quando comparado ao ano de 2016. Segundo a CONAQ, a região Nordeste foi a que concentrou o maior número de homicídios, 76,3% dos casos entre 2008 e 2017. Bahia e Maranhão foram os estados com maior número de assassinatos de quilombolas no Brasil, 13 e 10 homicídios registrados respectivamente no período. Em 68,4% dos homicídios (26), a arma de fogo foi o meio mais comum empregado, seguido da utilização de armas brancas, com 13,2% dos casos (5).

Reflexo da intersecção recalcitrante entre racismo e misoginia, no período analisado, 66% das mulheres quilombolas foram assassinadas com métodos de tortura (atropelamento, agressões físicas, pauladas) ou arma branca, contra 21% dos homens. Em dois casos foram encontrados indícios de violência sexual contra mulheres quilombolas, onde o corpo da mulher negra é também território disputado, em um processo brutal de objetificação e desumanização.

Em outros dois casos os assassinatos foram cometidos pelos parceiros das vítimas, expressão do grave contexto da violência doméstica contra mulheres, particularmente as negras. Importante registrar que a CONAQ/Terra de Direitos não descaracterizam os assassinatos de mulheres decorrentes de violência doméstica das disputas territoriais, uma vez que a violência sofrida por mulheres quilombolas, ainda que ocorra em âmbito privado e interpessoal, faz parte da luta pelos territórios tradicionais, tendo em vista sua importância e seu papel de liderança na luta comunitária (CONAQ, 2018).

Dos assassinatos ocorridos entre 2008 e 2017, em aproximadamente 80% dos casos o agente violador é totalmente desconhecido, reforçando as vias da impunidade quanto aos crimes. Como expressão do acirramento dos conflitos por território, duas chacinas foram registradas em 2017, uma no Quilombo de Iúna (BA), totalizando 7 vítimas e outra no Quilombo Lagoa do Algodão (AL) com 4 vítimas.

Das 113 ocorrências de violações contra quilombos registradas em 2017, foram identificadas em maior número as situações de ameaça/perseguição/intimidação (29), perda ou ameaça de perda do território por invasão de terceiros (22), assassinatos (18) e criminalização por processos cíveis, penais e administrativos (15). Mais uma vez a região Nordeste concentrou o maior número de ocorrências, com 49% do total (55) (CONAQ, 2018).

Quando se toma por base as fases do procedimento administrativo de reconhecimento e titulação do território tradicional quilombola definido pelo Decreto n. 4.887/2003, verifica-se que os picos de maior ocorrência de violações se dão em comunidades em fase inicial de instauração do processo de regularização fundiária, totalizando 33,8% das situações, seguidas daquelas que possuem o Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID). Em relação aos contextos das ocorrências, em 32,8% dos casos, o racismo institucional foi o indutor das violências, seja protagonizado pelo judiciário ou pelos órgãos da função agrária. Em 24,8% foram os conflitos latifundiários e em 20,8% os megaprojetos de desenvolvimento que envolveram os casos de violência.

Além dos dados, materializando seu objetivo de incidir na luta pela titulação dos territórios das comunidades quilombolas, o relatório “Racismo e Violência contra Quilombos no Brasil” elenca 19 recomendações ao Estado brasileiro, especificamente direcionadas ao poder executivo, aos órgãos da função agrária-ambiental, além do sistema de justiça, com vistas a garantir a efetividade dos direitos constitucionais quilombolas.

Dentre as recomendações destacam-se aquelas que exigem que o Estado brasileiro: elabore com a urgência, participação e consulta prévia, livre e informada, um plano de titulação dos territórios quilombolas, com previsão de metas e dotação orçamentária; respeite o art. 68 do ADCT da Constituição Federal, a Convenção 169 da OIT, o Decreto Federal no 4887 de 2003 e o decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3239 de 2004 e garanta a titulação integral dos territórios tradicionais quilombolas, respeitando as indicações das próprias comunidades e as conclusões dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID); efetivamente respeite o direito de consulta livre, prévia e informada, previsto na Convenção 169 da OIT, observando as formas próprias de organização e de tomada de decisão dos quilombos, inclusive quanto à utilização de protocolos comunitários de consulta. Esta recomendação inclui a obrigação de não regulamentar de forma abstrata e genérica o direito à consulta (CONAQ, 2018).

Destacando os nexos existentes entre violência racial, territorialidade e colonialismo, Mbembe (2011) define o conceito de necropolítica como a concepção radical e transgressora da relação entre o Estado e a cidadania, indo além da noção foucaultiana de biopoder, ao desvelar novas formas de dominação e submissão, centradas no direito soberano de matar ou deixar morrer. E várias são as formas como esse poder de matar ou de exposição à morte tem sido exercido historicamente pelo Estado contra os povos tradicionais no Brasil.

É importante ressaltar que “definir e localizar a diáspora como genocídio é reconhecer seu permanente estado de resistência e rebelião, (...), não é apenas uma geografia da morte, mas também, e necessariamente, um conjunto de conhecimentos políticos e ontológicos imanentemente insurgentes” (VARGAS, 2010, p. 35). A partir destas concepções, as agências e resistências empreendidas por essas comunidades negras rurais têm o intuito de demarcar as estratégias de reexistências na diáspora como via criativa do direito de livre determinação, redefinindo as tensões territoriais que conformam permanentemente as fronteiras do Estado-nação.

Os protocolos autônomos compõem um amplo leque de estratégias jurídico-políticas desenvolvidas por povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais em seus processos de organização, articulação, mobilização, resistência e reivindicação para a garantia dos direitos de consulta, consentimento e veto prévio, livre e informado no Brasil.

Seja em contextos de aplicação nos procedimentos de licenciamento ambiental, como fizeram os quilombolas de Santarém (GIFFONI, 2020), ou em reação aos processos de expropriação relacionados a empreendimentos neoextrativistas (agropecuários, minerários, hídricos e energético), a exemplo das comunidades quilombolas de Gibrié de São Lourenço/PA (MAIA, 2017; MARIN; MAIA, 20118), Jambuaçu-Moju/PA (TRINDADE, 2011; FONSECA, 2011; SANTIAGO, 2018) e Abacatal (SIROTHEAU, 2012; MENDONÇA, 2019; SOUSA; RIBEIRO; SANCHES, 2020).

Seja na luta por políticas públicas de saúde, educação, assistência social e infraestrutura, bem representada pela ação dos quilombos de Laranjituba e África (NASCIMENTO, 2017) ou pela responsabilização por impactos socioambientais decorrentes da execução de grandes projetos de desenvolvimento, como no caso dos quilombolas de Alcântara/MA (BRAGA, 2011; CLÍMACO, 2014; SEREJO, 2020) e Brumadinho/MG (OLIVEIRA, 2019; CNDH, 2021), a elaboração dos protocolos autônomos de consulta prévia tem viabilizado a incidência sobre as instâncias e decisões

estatais de interesse desses grupos, mas não só. Impulsiona um giro de ressemantização do quilombo como categoria e sujeito constitucional, a partir da afirmação de identidades e territorialidades afrodiaspóricas como base para a representação e participação política. Vejamos mais detalhadamente os contextos e situações em que os protocolos quilombolas têm emergido.

3.3. PROTOCOLOS QUILOMBOLAS, RACISMO AMBIENTAL E VIOLAÇÕES AO DCCPLI

Uma característica comum que atravessa as experiências analisadas de elaboração dos protocolos quilombolas é a sua dimensão de enfrentamento aos projetos públicos e privados de desenvolvimento em seus territórios ancestrais. Giffoni (p. 226, 2020) evidencia como as violações ao direito de comunidades quilombolas à consulta e ao consentimento prévio têm ocorrido nos procedimentos de licenciamento ambiental previsto na Lei nº 6.938/1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (BRASIL, 1981.).

A PNMA e os instrumentos legais por ela definidos têm por objetivo a “preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981). A Lei 6.938/1981 consolida no Brasil a necessidade do licenciamento ambiental para as atividades potencialmente poluidoras, além de instituir o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), composto por órgãos e instituições ambientais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de assegurar a implementação das diretrizes e ações do plano.

Embora não abandone o discurso que articula o binômio soberania-desenvolvimento para pensar a proteção do meio ambiente, a PNMA representa o reconhecimento formal de que a qualidade ambiental integral, a dignidade humana e o desenvolvimento social e econômico são fatores indissociáveis para conceber a segurança nacional. Essa concepção expressa os consensos em torno dos princípios pactuados desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, no ano de 1972, e que, mais tarde, viriam a se consolidar internacionalmente no conceito de desenvolvimento sustentável (PÊGO *et al*, 2018, p. 321).

O instrumento do licenciamento ambiental começou a ser incorporado no ordenamento jurídico brasileiro desde então, através da aplicação de metodologias para

avaliação de impactos ambientais definidas pelos organismos financeiros internacionais como condição para concessão de crédito para os projetos governamentais de desenvolvimento. É o caso do Banco Mundial que passou a exigir a implementação de métodos de previsão, precaução e avaliação de impactos e da cadeia de consequências ambientais de grandes projetos de infraestrutura para financiar, por exemplo, a construção de hidrelétricas (AB´SABER; MÜLLER-PLANTENBERG, 2006, p. 23-24).

O licenciamento ambiental é um processo administrativo por meio do qual um órgão ambiental competente, em âmbito federal, estadual ou municipal, licencia a localização, instalação, operação e ampliação de empreendimentos e atividades com capacidade potencial de poluir e/ou degradar o meio ambiente. É um ato normativo complexo, regulado por normas gerais da União que orientam os demais entes federados e seus respectivos órgãos ambientais, cuja obrigatoriedade está prevista no artigo 10 da Lei 6.938/1981 (alterado pela Lei Complementar nº 140/2011), ao estabelecer que:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (BRASIL, 1981).

O Decreto 99.274/1990 determina as competências do Conselho Nacional do Meio do Meio Ambiente (CONAMA) e define as principais atividades modificadoras do meio ambiente que dependem da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) correspondente, peças essenciais do processo de licenciamento no país (BRASIL, 1990). A depender da natureza, da extensão e dos riscos associados, a norma institui uma diversidade de formas de outorga para obtenção das respectivas licenças. Para os empreendimentos considerados complexos, em cada fase de execução do projeto são expedidas condicionantes específicas que devem ser cumpridas conforme as determinações do órgão licenciador.

Bandeira de Mello (2006, p. 418) define a licença como um “ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos”. No licenciamento, a concessão da Licença Prévia (LP), por exemplo, requer a demonstração da viabilidade ambiental, a localização e a concepção do empreendimento, sendo oportunizada às comunidades potencialmente impactadas apresentar propostas para alteração da sua estrutura. A Licença de Instalação (LI) pressupõe a aprovação da

proposta reestruturada, com a definição de planos, programas e projetos a serem cumpridos em cronogramas específicos, adequando a execução do empreendimento às medidas de proteção ambiental. Já a Licença de Operação (LO) autoriza o início das atividades, desde que cumpridas as condicionantes definidas nas fases anteriores, bem como respeitadas as determinações dos órgãos ambientais competentes (GOMES E SILVA, 2017, p. 159).

Do ponto de vista jurídico, o licenciamento ambiental, enquanto procedimento de controle prévio de atividades econômicas potencial ou efetivamente poluidoras deriva do poder de polícia ambiental, sendo mecanismo de intervenção estatal voltada à regulação, disciplinamento e/ou limitação à prática de determinada atividade econômica em atendimento à supremacia do interesse público (FARIAS, 2020). Para Lustosa (*et al*, 2010, p. 169), o licenciamento é técnica de regulação do tipo comando-controle, ou seja, instrumento de controle direito sobre as atividades consideradas lesivas, realizado através do estabelecimento de uma série de normas, regras e padrões a serem seguidos por agentes poluidores, com previsão de penalidades para os casos de descumprimento, a exemplo de multas, indenização e cancelamento de licença.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente estabeleceu através da Resolução CONAMA nº 01/1986, dentre outras medidas, o conceito de impacto ambiental¹⁶¹, a exigência do EIA/RIMA para licenciamentos complexos, inclusive com a avaliação de questões socioeconômicas e culturais, além da obrigatoriedade de realização de audiências públicas para garantia da publicidade e da participação popular nas tomadas de decisão sobre o empreendimento licenciado¹⁶² (BRASIL, 1986).

No mesmo caminho seguiu a Resolução CONAMA nº 237/1997, consolidando a perspectiva do licenciamento obrigatório para empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras¹⁶³, bem como

¹⁶¹ Art. 1º – Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986).

¹⁶² BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Define as situações e estabelece os requisitos e condições para desenvolvimento de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de fevereiro de 1986, Seção 1, páginas 2548-2549.

¹⁶³ De acordo com a referida resolução podem ser elencados como principais passos do processo de licenciamento ambiental: I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando a devida

os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental¹⁶⁴. Fortalecendo os mecanismos de participação social, determina ainda a realização de audiências públicas reiteradas até o efetivo entendimento acerca das características e dos impactos do empreendimento objeto do licenciamento (BRASIL, 1997).

As décadas subsequentes de implementação das diretrizes do PNMA foram marcadas por profundas transformações nos processos produtivos e suas cadeias globais de valor, catalisadas pela ascensão do regime de acumulação flexível (HARVEY, 1992), articulando polivalência, informalidade e flexibilização, “especialmente na forma como se constrói a legalidade, a institucionalidade e a regulação” (BARCELOS, p. 280, 2020). Eficiência, eficácia, celeridade, redução de custos, desburocratização, passam a expressar o consenso entre agentes públicos e privados em torno das mudanças legais e administrativas no sistema de regulação social, ambiental e territorial construído nos marcos da Constituição Federal de 1988.

Em verdade, “posições anti-ambientais e anti-indígenas sempre tiveram lugar na história do país” (ZHOURI, 2010), articuladas em uma dinâmica de constante pressão para restringir a dimensão protetiva, de modo a adequar o arcabouço normativo ao modelo

publicidade; III - Análise, pelo órgão ambiental competente, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, e a realização de vistorias técnicas quando necessárias; IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando a devida publicidade (BRASIL, 2016, p. 48-49). IN: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil / Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramosandrade Villanueva, Organizadores. – Brasília: MMA, 2016.

¹⁶⁴ Para tanto, a Resolução CONAMA nº 237/1997 adota as seguintes definições em seu artigo 1º: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso; II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental; III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco; IV - Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados (BRASIL, 1997).

clássico de desenvolvimento. A expansão das fronteiras de mercantilização da terra e dos bens naturais, especialmente água, florestas e minérios, é operada através da reconfiguração das relações geopolíticas entre o capital, classes dominantes e o Estado, demandando novos arranjos jurídicos e institucionais (ZHOURI, 2020).

Com o passar dos anos, o instituto do licenciamento ambiental passou a ser criticado, fundamentalmente pelos setores econômicos dominantes, “como um instrumento complexo, moroso, que gera atrasos, insegurança jurídica e aumentos de custos durante a implantação de obras de infraestrutura” (PÊGO *et al.*, 2018, p. 321), criando entraves ao desenvolvimento econômico.

Essa perspectiva que busca relacionar o baixo desempenho (macro) econômico às políticas de proteção ambiental tem ecoado nos poderes de Estado, repercutindo na revisão sucessiva dos marcos regulatórios dos órgãos ambientais federais (IBAMA, ICMBio, etc.) pelo poder executivo, e na tramitação de uma série de medidas legislativas, de projetos de lei (PLs) a propostas de emenda constitucional (PECs), visando alterar o procedimento de licenciamento ambiental, com a finalidade de torná-lo mais célere, facilitando assim a execução dos projetos de desenvolvimento sobre áreas até então situadas fora das relações de mercado (ROMA; PÊGO, 2016, p. 93).

Nesse movimento que combina flexibilização, retrocessos, riscos ao meio ambiente e às populações tradicionais, destaca-se a aprovação do Projeto de Lei 3.729/2004 pelo plenário da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 2021, após 17 anos de tramitação, que visa instituir a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, alterando prazos de vigência, tipos de licenças e os empreendimentos dispensados do procedimento de outorga (BRASIL, 2004). Pelo texto substitutivo aprovado, passam a prescindir de licenciamento obras de saneamento básico, de manutenção em estradas e portos, de distribuição de energia elétrica com baixa tensão, obras que sejam consideradas de porte insignificante pela autoridade licenciadora ou que não estejam listadas entre aquelas para as quais será exigida licença.

A nova Licença por Adesão e Compromisso (LAC), uma espécie de licenciamento autodeclaratório expedido diretamente pela internet, é generalizada para grande parte dos setores econômicos. Outra mudança significativa diz respeito à transferência da responsabilidade pelo licenciamento ambiental de empreendimentos de grande porte da União (Ministério do Meio Ambiente) para os Estados e municípios. Essa transferência tem como justificativa descentralizar a gestão ambiental e promover maior celeridade ao licenciamento.

Entretanto, a medida poderá acarretar a diminuição da capacidade de avaliação das políticas ambientais por parte do Ministério do Meio Ambiente; no risco de maior flexibilização na concessão das licenças, abrindo caminho para disputas entre Estados e municípios sobre quem terá a regra menos restritiva para atrair investimentos e empresas; além da fragilidade do sistema de controle ambiental, tendo em vista os níveis desiguais de gestão dos órgãos ambientais estaduais e municipais.

Do ponto de vista formal, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Rio de Janeiro (OAB/RJ), por meio de Nota Técnica da Comissão Permanente de Direito Ambiental (CDA), aponta inconstitucionalidades no Projeto de Lei 3.279/2004 (PL), indicando, dentre outros fundamentos, que ao detalhar questões procedimentais a fim de engessar o licenciamento ambiental, extrapolando a competência dos demais entes federados, o PL afronta os princípios e diretrizes definidos no §1º do artigo 24, por excesso de normatividade, uma vez que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais. Além disso, a previsão de isenção ao licenciamento ambiental de uma série de atividades potencialmente poluidoras sem o devido embasamento técnico aumenta a margem de discricionariedade dos órgãos licenciadores, além de afrontar o artigo 225, §1, inciso IV da Constituição Federal de 1988 (OAB/RJ, 2019).

O PL 3.279/2004 vai além, ao excluir terras indígenas não demarcadas e territórios quilombolas não titulados da análise dos impactos ambientais, esvaziando as garantias de participação social, relativizando a realização de audiências públicas e sendo omissos quanto à garantia do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado assegurado pela Convenção 169 da OIT em seus artigos 1, 8º e 13º às comunidades potencialmente impactadas.

As principais críticas relatadas por organizações de defesa do meio ambiente às mudanças no licenciamento relacionam-se à redução da capacidade do poder público de fiscalizar e punir violações ambientais, além da fragilização dos mecanismos de participação das populações locais potencialmente impactadas nos procedimentos de outorga de licenças. Outro ponto questionado é que o novo regramento pode permitir a exploração de atividades altamente poluidoras sem o devido controle e em sobreposição às terras tradicionais indígenas e quilombolas.

Além disso, a lei permite que os empreendimentos sejam licenciados de forma simplificada e unilateralmente, o que facilita a obtenção de autorizações através de fraudes, podendo levar à aprovação de projetos sem o devido cuidado com os direitos

fundamentais dessas populações. Simplificar e acelerar o procedimento de obtenção de licenças, sem consulta à variedade de sujeitos envolvidos, propondo a exclusão da avaliação do impacto ambiental em diversos casos e, instituindo em seu lugar, o autolicensing dos empreendimentos, escancara como a racionalidade neoextrativista impulsiona uma temporalidade abstrata, de subjugo dos bens naturais da vida à lógica da acumulação de capital, “em permanente *frenesi*” (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 278).

Essa situação é especialmente preocupante na medida em que os povos indígenas e quilombolas sofrem com a expropriação avançada de suas terras ancestrais e dos recursos naturais nelas existentes, deixando-os ainda mais vulnerabilizados à degradação ambiental (VILHENA, 2021). Após a aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados, o PL 3.729/2004 foi encaminhando para o Senado Federal, convertido para o PL 2.159/2021 e atualmente segue em tramitação, aguardando a indicação de relator.

Quando o licenciamento ambiental envolve afetação de comunidades remanescentes de quilombos, outros atores institucionais entram em cena. Tendo em vista a finalidade legal de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira, nos termos do artigo 1º da Lei nº 7.668/1988 e dos artigos 215 e 216 da CFRB, a Fundação Cultural Palmares (FCP) assumiu historicamente a função de intervir, acompanhar e emitir pareceres nos processos de licenciamento de atividades e empreendimentos com potencial de impacto sobre os direitos coletivos quilombolas (BRASIL, 1988b).

Pela Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011, editada para regulamentar a intervenção dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, envolvidos no licenciamento ambiental, a atuação da FCP tinha por escopo avaliar os impactos provocados, bem como a apreciar a adequação das propostas de medidas de controle, mitigação e compensação ambiental (BRASIL, 2011). De modo restritivo e inconstitucional, a Portaria 419 considerava território quilombola, para fins de avaliação de impacto, somente as áreas em que o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) estivesse publicado. Esse dispositivo, flagrantemente contrário ao que dispõe o artigo 68 do ADCT, serviu de base legal para violações sistemáticas cometidas pelos órgãos licenciadores contra as comunidades negras, ao permitirem a instalação e operação de empreendimentos em desconsideração às garantias territoriais e ambientais fundamentais quilombolas.

A FCP passou a ter sua atuação definida pela Portaria Interministerial nº 60, publicada em 24 de março de 2015, revogando a anterior e instituindo novos

procedimentos para outorga e intervenção do órgão. Pelo novo regramento, nos processos de licenciamento ambiental, os empreendedores são obrigados a elaborar o Estudo de Componente Quilombola (ECQ) sempre que houver a possibilidade de impacto direto ou indireto às comunidades quilombolas pela atividade ou empreendimento em licenciamento (BRASIL, 2015). Giffoni, Trecanni e Vasconcelos (2021, p. 170) destacam que “o objeto jurídico protegido pelo ECQ não é o direito à autodeterminação, e sim, a manifestação do órgão governamental responsável em executar e planejar políticas públicas para as comunidades quilombolas”, no caso, a Fundação Cultural Palmares (FCP).

Enquanto o instrumento jurídico da consulta prévia, livre e informada relaciona-se ao direito de participação e consentimento dos grupos sociais quanto às medidas legislativas ou administrativas com capacidade de afetar seus interesses coletivos, o Estudo de Componente Quilombola (ECQ) é peça procedimental do licenciamento, integrante do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), voltado à identificação dos riscos, possíveis danos, além do planejamento das ações de mitigação, fiscalização e compensação dos mesmos.

Os dois instrumentos jurídicos pressupõem a participação das comunidades quilombolas, porém com regramentos e finalidades distintas. O instituto da consulta prévia deve ser garantido em todas as etapas de tomadas de decisão acerca da medida a ser implementada, da avaliação quanto à viabilidade e pertinência da mesma, passando pelo seu planejamento, execução e monitoramento dos resultados. Já o ECQ, dentro do licenciamento ambiental, deve ser elaborado de forma a garantir a participação das comunidades potencialmente impactadas, tendo em vista os objetivos citados.

O Anexo II da Portaria Interministerial nº 60 estabelece os requisitos do Termo de Referência Específico (TRE) previsto no artigo 2º da norma, firmando as diretrizes que devem orientar a elaboração do diagnóstico do componente quilombola, contendo as informações e estudos específicos referentes à intervenção da obra, atividade ou empreendimento em território quilombola, juntamente com mapa que o localize em relação a esses, a fim de subsidiar a realização dos estudos dos impactos relativos, visando mitigá-los (BRASIL, 2015a).

No âmbito da Fundação Cultural Palmares (FCP), a Instrução Normativa nº 01/2015 foi editada para regulamentar a Portaria Interministerial nº 60/2015, fixando os procedimentos para manifestação do órgão nos processos de licenciamento ambiental

federal, estadual e municipal nas hipóteses de afetação de territórios quilombolas pela atividade ou empreendimento objeto do licenciamento (BRASIL, 2015b).

Em 2018, a FCP publica a Instrução Normativa nº 01/2018¹⁶⁵ revogando e reeditando os termos da IN nº 01/2015, detalhando ainda mais o rito administrativo a ser adotado pelo órgão no licenciamento¹⁶⁶. Pela norma, o ECQ refere-se ao estudo dos "impactos socioambientais sobre comunidades quilombolas relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de obra, atividade ou empreendimento" (BRASIL, 2018). O documento orienta a elaboração do Plano Básico Ambiental Quilombola (PBAQ), sendo este:

[...] o conjunto de planos e programas identificados a partir da elaboração do estudo do componente quilombola, com cronograma de execução físico, plano de trabalho operacional e definição das ações a serem desenvolvidas nas etapas de implantação e operação da obra, atividade ou empreendimento e ainda monitoramento de indicadores ambientais junto às comunidades quilombolas atingidas (BRASIL, 2018).

Todo esse arcabouço normativo e institucional, nos últimos anos, tem experimentado uma ampla flexibilização em seu viés protetivo ambiental e sociocultural, no sentido de viabilizar os interesses nacionais e estrangeiros de acumulação sobre os territórios ancestrais e recursos naturais em posse das comunidades quilombolas. Em 30 de abril de 2019, os presidentes do INCRA e da FCP publicam a Portaria Conjunta nº 876, instituindo um Grupo de Trabalho (GT) “com o escopo de apresentar propostas de transferência das ações de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que afetam ou possam afetar comunidades quilombolas e seus territórios, da Fundação Cultural Palmares – FCP para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA” (BRASIL, 2019).

¹⁶⁵BRASIL. Fundação Cultural Palmares (FCP). **Instrução Normativa nº 01, de 31 de outubro de 2018**. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem comunidades quilombolas. Disponível em: <<https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/2018-11-09-IN1-2018-Pub-DOU.pdf>>. Acesso em 14 de janeiro de 2022.

¹⁶⁶ Portaria FCP nº 01/2018. Art. 5º: A FCP, por meio do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro, deverá instaurar processo administrativo interno para subsidiar sua manifestação em processos de licenciamento ambiental. § 1º O Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro, quando da abertura do processo administrativo, adotará as seguintes providências: I - designará técnico lotado em seu quadro para análise, mediação com as comunidades quilombolas, elaboração de documentos e acompanhamento da tramitação do processo; II - comunicará as representações regionais com informações sobre obras, atividades ou empreendimentos localizados em suas áreas de atuação, podendo delegar-lhes atividades específicas do processo administrativo, a serem realizadas nos limites do ato de delegação; e III - dará ciência da abertura do processo administrativo às comunidades quilombolas localizadas na área de influência direta (AID) da obra, atividade ou empreendimento (BRASIL, 2018).

Sem garantir a representação de organizações quilombolas em sua formação, em franca violação às disposições da C169, o GT foi composto somente por servidores públicos da União, que ficaram a cargo de estruturar um plano de transição a ser entregue em 45 dias (prorrogáveis) da publicação da portaria. Nenhum dos órgãos federais disponibilizou os registros das atividades do GT em seus canais públicos de informação, o que demonstra a falta de publicidade na condução dos trabalhos.

Em um contexto avançado de esvaziamento institucional da Fundação Cultural Palmares (FCP), de paralisação da política de titulação dos territórios quilombolas e de violações reiteradas ao direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado, em 20 de fevereiro de 2020, é publicado o Decreto nº 10.252, transferindo definitivamente para o INCRA a competência para “coordenar as atividades de licenciamento ambiental em terras ocupadas por remanescentes de quilombos”, conforme disposto em seu artigo 13, inciso VII (BRASIL, 2020).

Em Nota Técnica, a Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais (AATR) ressaltou que:

A atuação da Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental estava fundamentada em sua finalidade de proteção do legado do povo negro na construção do país e de enfrentamento ao racismo, tendo em vista que este legado está sob ameaça quando uma comunidade quilombola é impactada por obras ou empreendimentos (...). Este papel de defesa dos interesses das comunidades rurais negras não compete ao INCRA e, neste novo cenário, ficará debilitado, enfraquecendo a defesa dos direitos das comunidades quilombolas¹⁶⁷ (AATR, 2020, p. 7).

Além da não observância aos direitos de participação e consulta, a organização aponta que a transferência de competência poderá implicar na minoração dos impactos causados pelos empreendimentos no modo de vida das comunidades quilombolas, uma vez que é a FCP quem tem a expertise institucional na defesa dos direitos da população negra e do seu legado como patrimônio cultural conforme preceituam os artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988; também pela desconsideração dos impactos sobre comunidades quilombolas não tituladas, resgatando o dispositivo restritivo da do PL 3.729/2004 e da Portaria Interministerial nº 419/2011.

¹⁶⁷ Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR). **Nota Técnica. Análise do Decreto 10.252/2020: Mudança na competência de intervenção nos procedimentos de licenciamento ambiental que impactam territórios quilombolas da Fundação Cultural Palmares para o INCRA (2020)**. Disponível em: <<https://www.aatr.org.br/post/altera%C3%A7%C3%B5es-nos-procedimentos-de-licenciamento-ambiental-impactam-comunidades-quilombolas>>. Acesso em 14 de jan. 2023.

Ressalta-se que o território quilombola não titulado, ainda que nessa condição, está constitucionalmente vinculado às comunidades negras, de forma definitiva, mesmo que os procedimentos administrativos de regularização fundiária não tenham sido iniciados. Nesse sentido, as comunidades quilombolas não podem ser prejudicadas pela inércia e morosidade seletiva do Estado em reconhecer os territórios tradicionais, sendo esta ação meramente declaratória diante da força constitutiva do direito previsto no art. 68 do ADCT da Constituição, conforme estabeleceu o Supremo Tribunal Federal no julgamento das ações em controle concentrado de constitucionalidade (ADIs nº 4.901,4.902, 4.903 e 4.937 e ADC nº 42) (MUNARI *et al*, 2021, p. 13)

Seguindo esse entendimento, as 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal (MPF), através da Recomendação nº 02/2016, indicam que a FCP/INCRA deveria ser provocada a se manifestar nos casos em que “as comunidades quilombolas que se encontrem no raio de impacto direto de um empreendimento, obra ou atividade de potencial poluidor, independentemente de possuírem ou não RTID publicado” (MPF, 2016a).

Outra preocupação diz respeito às dificuldades de diálogo entre o INCRA e as comunidades afetadas e com a baixa interlocução da autarquia agrária com os demais órgãos responsáveis pelo planejamento e execução de políticas públicas voltadas para os quilombolas. Sem conseguir atender satisfatoriamente às suas atribuições legais, vide o estado de coisas inconstitucional que permeia a situação de paralisação da política de regularização fundiária quilombola, o INCRA passa a acumular a função de intervenção nos processos de licenciamento ambiental. Pelas evidências que despontam, acredita-se que a participação do órgão venha se dar no sentido de acelerar a instalação e a operação dos empreendimentos nessas áreas.

Desde então, tem sido atribuição do órgão da função agrária realizar os estudos sobre o componente quilombola que ficou sem regulamentação procedimental específica até 3 de janeiro de 2022, quando a nova Instrução Normativa nº 111 editada pelo INCRA entrou em vigor, passando a tratar da matéria. Em 10 de outubro do mesmo ano, o Decreto nº 11.232 promoveu novas alterações na estrutura e atribuições do órgão, revogando o anterior, mas reeditando seu conteúdo geral.

A Associação Brasileira de Antropologia (ABA), através do seu Comitê Quilombos, emitiu nota solicitando a suspensão imediata da IN nº 111/2021, considerando o regramento “extremamente ameaçador às comunidades, pois simplifica os processos de licenciamento ambiental e acelera a implementação de empreendimentos

em terras quilombolas, destituindo desta forma, direitos conquistados e garantidos pela Constituição Federal de 1988 e acordos internacionais”¹⁶⁸ (ABA, 2021).

Seguindo a linha de flexibilização protetiva dos Decretos 10.252/2020, 11.232/2022 e da Nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental (PL 3.729/2004), a edição da IN INCRA nº 111/2021 também se deu em inobservância aos princípios e direitos fundamentais estabelecidos pela CFRB e pela C169, ao não viabilizar a participação efetiva, prévia, livre e informada das comunidades quilombolas em sua elaboração, já que se trata de tema de especial interesse desses grupos; bem como ao reduzir a participação quilombola no procedimento de licenciamento às oitivas para tomada de conhecimento quanto aos documentos produzidos pelo próprio empreendedor, como o plano de trabalho, ECQ, PBAQ, relatório final (artigo 8º), sem assegurar a garantia de intervenção das comunidades afetadas na elaboração dos referidos documentos.

Em verdade, a prática demonstra que grande parte da documentação já é produzida e homologada pelas instâncias governamentais sem a devida participação das comunidades afetadas. “Nestes termos, a Oitiva se torna um simulacro de participação das comunidades, um mero instrumento para legitimar o que não pode ser legítimo, uma vez que de fato as decisões já estão definidas antecipadamente entre empreendedores e o Incra” (ABA, 2021).

Essa longa genealogia da flexibilização regulatória ambiental em seu viés constitucional protetivo, desde os marcos normativos mais gerais, passando pelos regramentos específicos que definem as competências e atribuições dos órgãos responsáveis pela PNMA, permite constatar como o Estado brasileiro, através dos seus respectivos poderes, tem violado sistematicamente os direitos de consulta, participação e consentimento prévio das comunidades quilombolas quanto às medidas legislativas voltadas à regulação dos seus interesses coletivos.

De forma transversal e generalizada, os casos de violação à C169 não se limitam às medidas legislativas, sendo evidentes também nos processos administrativos de outorga das licenças ambientais e de instalação/operação de grandes empreendimentos em territórios quilombolas. A primeira experiência de elaboração de protocolo de

¹⁶⁸ Associação Brasileira de Antropologia (ABA). Comitê Quilombos. **Solicitação de suspensão imediata da Instrução Normativa nº 111/2021 e seus efeitos: licenciamento ambiental em terras quilombolas pelo INCRA (2021)**. Disponível em: <http://www.portal.abant.org.br/2022/01/27/solicitacao-de-suspensao-imediata-da-instrucao-normativa-n-111-2021-e-seus-efeitos-licenciamento-ambiental-em-terras-quilombolas-pelo-incra/>. Acesso em 13 de jan. 2023.

consulta prévia por comunidades remanescentes de quilombo é representativa nesse sentido.

Como contraofensiva aos projetos de desenvolvimento sobre seus territórios ancestrais, as comunidades quilombolas de Saracura, Arapemã, Surubiu-Açú, Nova Vista do Ituqui, São José do Ituqui, São Raimundo do Ituqui, Patos do Ituqui, Pérola do Maicá, Bom Jardim, Murumurutuba, Murumuru e Tiningu, organizadas através da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS), lançam no ano de 2016, seu protocolo autônomo, no contexto de violações aos direitos ambientais, territoriais, de consulta, participação e consentimento quilombola, pela instalação do Terminal Portuário de Uso Privado de responsabilidade da EMBRAPs¹⁶⁹.

De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental¹⁷⁰ (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental¹⁷¹ (RIMA) produzido pela Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), apresentado em 2014 para subsidiar a obtenção da Licença Prévia (LP) junto a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do governo do Estado do Pará (SEMAS), o empreendimento portuário foi projetado com o objetivo de otimizar os processos de transporte rodoviário, armazenagem e exportação de grânéis sólidos de origem vegetal produzidos na região Centro-Oeste do país (EMBRAPS, 2015a, p. 51).

A Boca do Lago do Maicá foi indicada para instalação do porto pelo fato da região oferecer condições diferenciadas de competitividade, como a localização estratégica de Santarém/PA na rota de escoamento de commodities agrícolas voltadas para os principais mercados consumidores internacionais, a facilidade de integração multimodal entre o eixo rodoviário (via BR-163) e o sistema fluvial (Rio Amazonas), conectando a região Norte aos principais polos produtores do país, visando o aumento e modernização da infraestrutura de transportes de cargas (EMBRAPS, 2015b, p. 12).

As doze comunidades quilombolas anunciam em seu protocolo que a execução de grandes obras de infraestrutura, a exemplo dos portos, hidrelétricas, ferrovias, mineração,

¹⁶⁹ Empresa Brasileira de Portos de Santarém – EMBRAPs. O projeto consiste na construção de um complexo integrado de infraestruturas, abrangendo quatro armazéns graneleiros, com capacidade de armazenamento de 110.000 toneladas cada, totalizando 440.000 ton., além sistema de recepção de carga, balanças rodoviárias, unidade classificadora de produtos, terminal aquaviário de aproximadamente 300 metros, com torres de carregamento de navios, esteira transportadora com capacidade de transferência de três mil toneladas por hora, pátio de triagem de carretas, com área total de 465.958 m² e capacidade para receber até 938 caminhões (EMBRAPS, 2015b, p. 18).

¹⁷⁰ EMBRAPs (2015a). Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/documentos/estudos-de-impacto-ambiental/>. Acesso em 01 de maio de 2022.

¹⁷¹ EMBRAPs (2015b) Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/documentos/relatorio-de-impacto-ambiental/>. Acesso em 01 de mai. 2022.

que visam “o tal do desenvolvimento”, são provocadoras de inúmeros danos socioambientais, como queimadas, poluição dos rios e do ar, ameaçando os “recursos naturais que servem de fonte de sobrevivência para nós quilombolas, e também para indígenas, pescadores, ribeirinhos e todas as comunidades tradicionais” (FOQS, 2016, p. 1).

Os protocolos expressam as dinâmicas auto-organizadas de afirmação de identidades e territorialidades que se percebem ameaçadas pelas variantes predatórias do desenvolvimentismo hegemônico em curso no país. Nesses termos, as experiências autônomas de mapeamento, autodemarcação e reivindicação de direitos territoriais por grupos culturalmente diferenciados estão “frequentemente situadas na contramão das linhas de expansão das fronteiras da acumulação de riquezas” (ACSELRAD, p. 5, 2013).

A SEMAS/PA publicou os estudos de impacto ambiental do Terminal de Uso Privado da EMBRAPS com informações inconsistentes e contraditórias a respeito dos territórios quilombolas afetados¹⁷². Inúmeras organizações sociais questionaram a conclusão dos estudos ambientais sem garantir efetivamente os direitos de participação política e consulta prévia das comunidades quilombolas. Somaram-se à FOQS “as Associações de Moradores do Bairro Pérola do Maicá, do Bairro Jaderlândia, o Conselho Comunitário do Bairro Jutai, o Conselho de Segurança da Grande Área do Maicá, a Organização Terra de Direitos e da Pastoral Social da Diocese de Santarém”, todas exigindo que os quilombos afetados tenham seus direitos de consulta respeitados (SARMENTO, 2019, p. 78).

Ao partir das premissas de que nenhuma comunidade quilombola estaria situada na área diretamente afetada pelo Terminal Portuário e que nenhum quilombo sofreria qualquer interferência em seus direitos territoriais, ambientais e culturais, tanto a EMBRAPS, mas fundamentalmente, o Estado do Pará e a União desconsideraram o cumprimento da Convenção 169 da OIT para outorga do empreendimento, violando frontalmente os direitos de consulta e consentimento prévio, livre e informado dos quilombos da região.

¹⁷² Segundo o EIA: “Na área diretamente afetada pela implantação do Porto da EMBRAPS no Bairro Área Verde, não foram encontradas populações tradicionais legalmente reconhecidas. No entanto, no lado oposto do Rio Amazonas, a cerca de 4010 metros de distância do empreendimento, localiza-se o Território Quilombola do Arapemã reconhecido no ano de 2004, o qual merece algumas considerações por se situar na Área de Influência Direta pela obra de acordo com a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 001/86”. (EMBRAPS, 2015a, p. 578).

Mais do que invisibilidade histórica, a publicação do EIA/RIMA sem a identificação das comunidades quilombolas impactadas expressa as tensões raciais permanentes que (re) definem as fronteiras do Estado nação frente às temporalidades e territorialidades afrodiaspóricas dissidentes, percebidas como vazios geográficos a serem ocupados pela lógica colonial do mercado e do desenvolvimento (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 276).

Contra uma cartografia das ausências produzida por agentes públicos e privados irmanados em seus interesses expropriatórios, os quilombos tecem uma cartografia das emergências, na medida em que afirmam suas identidades e territorialidades como estratégia coletiva de autodefesa e exigência de direitos fundamentais (PAULA, 2019).

As fronteiras territoriais da modernização técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996) expandem-se sobre os territórios tradicionais negros e indígenas através da imposição de paradigmas típicos da racionalidade instrumental colonial, representados pelo racismo, pela atribuída inferioridade dos grupos e espaços não-brancos, pelo saber homogêneo e hierarquizado, tempo sincrônico, acumulação, escala global e produtivismo, todos bem visíveis no caso do licenciamento ambiental do Terminal da EMBRAPAS.

A situação vivida pelos quilombolas do Maicá não é exceção. Nesse cenário de acirramento dos conflitos socioambientais envolvendo comunidades negras rurais, o Conselho Nacional de Direitos Humanos¹⁷³ (CNDH), entre os meses de julho a outubro de 2017, através do Grupo de Trabalho dos Direitos das Comunidades Quilombolas¹⁷⁴ (GT Quilombola) vinculado à Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais envolvidos em Conflitos Fundiários, realizou uma série de visitas técnicas em territórios quilombolas

¹⁷³ Órgão criado pela Lei no 12.986, de 2 de junho de 2014, que tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos e a proteção aos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais, previstos na Constituição Federal, nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

¹⁷⁴ “Na 7ª reunião da referida Comissão Permanente foi apresentado um plano de trabalho para o Grupo de Trabalho e sua proposta de composição: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Coletivo Nacional de Juventude Negra – ENEGRECER, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Conselho Federal de Psicologia (CFP), Defensoria Pública da União (DPU), Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Ministério Público Federal (MPF), Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas - FIAN BRASIL, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Terra de Direitos, e definiu a coordenação do GT ao CFP, representado pelo conselheiro titular Paulo Maldos” (CNDH, 2018, p. 10).

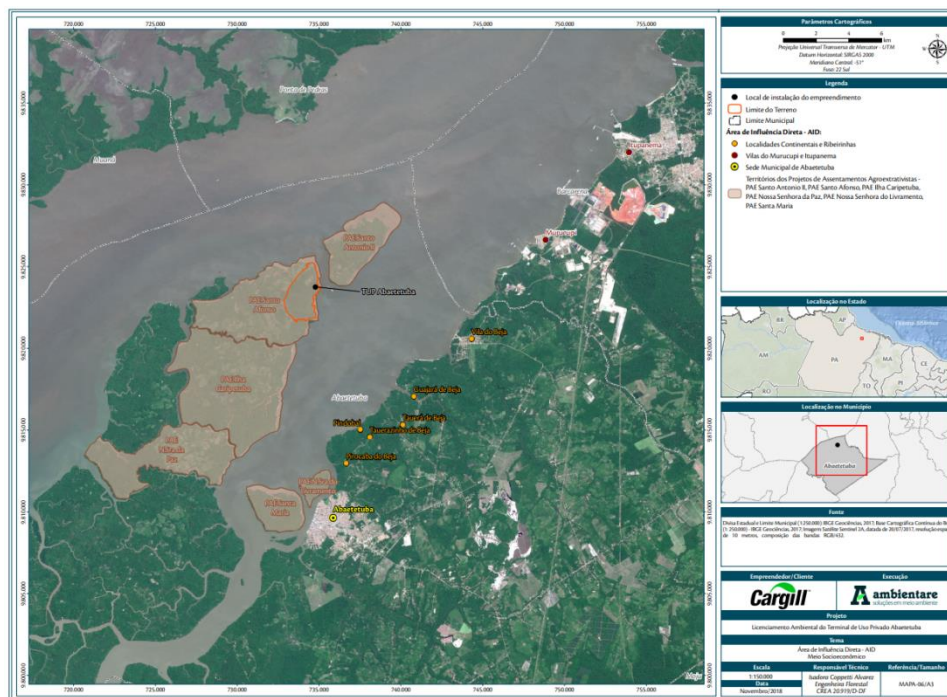
para apreciação das denúncias de violações de direitos humanos fundamentais dessas populações em âmbito nacional.

Tomando por critérios para seleção dos casos, a ausência extrema de políticas públicas; conflitos entre as comunidades e o Estado Brasileiro; e conflitos entre comunidades e grandes empreendimentos, o CNDH¹⁷⁵ definiu três comunidades quilombolas prioritárias para inspeção *in loco*, sendo estas: 1) o Território Quilombola de Brejo dos Crioulos, em Minas Gerais, por configurar um caso flagrante de ausência de políticas públicas, a despeito do estágio avançado da regularização fundiária; 2) Território Quilombola de Alcântara, no Maranhão, que enfrenta um conflito com o Estado brasileiro, através da Aeronáutica, componente das forças armadas nacionais, em torno da Base de Lançamento Aeroespacial em parceria com os EUA, impondo expulsões e restrições nos direitos de propriedade coletiva quilombola; 3) Cidade de Santarém, no Pará, por agregar parte dos 16 territórios quilombolas que tem sofrido impactos com a expansão das monoculturas de soja, aumento do desmatamento, contaminação por agrotóxicos e rejeitos de mineração além da construção em larga escala de mega infraestruturas para o escoamento da produção agrícola, pecuária e minerária, destacando o complexo de Portos do Lago do Maicá (CNDH, 2018, p.13).

A trajetória de luta dos quilombolas do Maicá inspirou a comunidade quilombola do Bom Remédio, localizada às margens do Rio Açacu, na região das ilhas no município de Abaetetuba/PA, a elaborar também seu protocolo autônomo de consulta no ano de 2020. O processo de organização comunitária se deu em reação aos conflitos socioambientais decorrentes da construção de dois portos com afetação direta em seu território ancestral. De um lado, a 9km do quilombo, está instalado o Terminal Portuário Graneleiro de Uso Privado – TUP, da empresa francesa Louis Dreyfus Company (LDC), e, mais recentemente a empresa estadunidense Cargill Agrícola S.A iniciou o licenciamento para implantação do Terminal Portuário de Uso Privado TUP – Abaetetuba, no Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) Santo Afonso, obra que integra o corredor logístico Arco Norte do Governo Federal (BASTOS, 2019, p. 18).

¹⁷⁵ CNDH (Conselho Nacional dos Direitos Humanos). Relatório das violações de direitos contra comunidades quilombolas, da comissão permanente dos direitos dos povos indígenas, dos quilombolas, dos povos e comunidades tradicionais, de populações afetadas por grandes empreendimentos e dos trabalhadores e trabalhadoras rurais envolvidos em conflitos fundiários, do CNDH, entre os meses de julho a outubro de 2017 / Conselho Nacional dos Direitos Humanos – Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos; 2018.

Figura 13 – Área de Influência Direta do Terminal Portuário de Uso Privado TUP – Abaetetuba



Fonte: (CARGILL, 2018, p. 13).

Com processo de licenciamento ambiental junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS-PA) em curso, a empresa Cargill Agrícola S.A contratou a consultoria Ambientare – Soluções Ambientais em Meio Ambiente para elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do terminal portuário, publicados em 2018¹⁷⁶. Conforme descrição apresentada no RIMA (CARGILL, 2018, p. 9):

O TUP Abaetetuba é uma instalação portuária, que tem como principal objetivo o escoamento de grãos para mercados externos, e será o primeiro terminal portuário de acessibilidade inteiramente hidroviária, ou seja, não receberá cargas por rodovias. O terreno onde pretende-se instalar o Terminal localiza-se na Ilha do Xingu, no Município de Abaetetuba, estado do Pará, na região do Furo do Capim. O TUP visa ser integralmente dedicado à movimentação de nove milhões de toneladas de granéis sólidos por ano, originadas nos estados do Pará, Maranhão, Piauí, Tocantins, Rondônia e Mato Grosso.

Pelo estudo ambiental, amparado nas informações da Fundação Cultural Palmares (FCP), das 17 (dezessete) comunidades quilombolas existentes no município de Abaetetuba, apenas a comunidade do Bom Remédio encontra-se situada na Área de Influência Direta (AID) do empreendimento. Em razão disso, o Estudo do Componente

¹⁷⁶ Disponível em: https://www.cargill.com.br/pt_BR/abaetetuba-estudos. Acesso em 14 jan. 2023.

Quilombola (ECQ) e o Plano Básico Ambiental Quilombola (PBAQ), no qual serão detalhadas as medidas de mitigação e compensação dos possíveis impactos gerados a partir da instalação e operação do terminal portuário, somente abrangerão essa comunidade.

Sem identificar satisfatoriamente os riscos e impactos sobre o território quilombola do Bom Remédio e demais comunidades tradicionais na região, a multinacional do agronegócio Cargill Agrícola S.A propõe medidas abstratas de prevenção e atenuação dos mesmos, a exemplo da implantação do “Programa de Atendimento à Comunidade Quilombola”, com a finalidade de promover:

[...] a proteção do Território Quilombola e facilitar o estabelecimento de uma convivência sadia e proveitosa entre a população quilombola e o empreendimento, partindo do princípio de que a comunidade garanta seus direitos sobre o território, mantenha sua cultura e tradições. Os estudos relativos à comunidade quilombola, bem como a proposição de medidas para mitigação ou compensação de impactos são conduzidos junto à Fundação Cultural Palmares - FCP, instituição pública responsável por este tema (CARGILL, 2019, p. 51).

As peças relativas ao licenciamento ambiental foram encaminhadas à Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS) e aguardam manifestação do órgão licenciador. Todavia, em função das inconsistências e omissões verificadas no EIA/RIMA, no dia 13 de outubro de 2021, o Ministério Público do Estado do Pará instaura Inquérito Civil (IC) com o objetivo de acompanhar o atendimento das exigências legais, constitucionais e de melhores práticas nacionais e internacionais referentes ao licenciamento ambiental dos empreendimentos relacionados ao Terminal Portuário de uso Privado (TUP), localizado no município de Abaetetuba. A empresa foi notificada para:

[...] encaminhar toda a documentação referente ao empreendimento; apresentar estudos técnicos e independentes sobre o cumprimento da implantação do plano de mitigação e das compensações de danos ambientais, socioeconômicos e culturais das comunidades atingidas; apresentar estudo sobre alternativas locacionais do empreendimento; apresentar estudos sobre a valoração justa e proporcional aos danos materiais e imateriais acarretados pela Cargill no município de Abaetetuba; contratar Auditoria Ambiental Técnica independente, indicada pelo MPPA, para acompanhar todos os trabalhos que serão realizados para implantação e funcionamento do empreendimento; e realizar outros estudos que sejam importantes, seguindo o ordenamento jurídico pátrio e as melhores práticas nacionais e internacionais, no prazo de 30 dias¹⁷⁷ (MPPA, 2021).

¹⁷⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (MPPA). Por meio de inquérito civil, MPPA acompanha licenciamento ambiental de terminal portuário (2021). Disponível em:

O procedimento foi iniciado a partir de uma representação feita pela Comissão Diocesana em Defesa do Território do município de Abaetetuba, que solicitou providências relacionadas aos impactos ambientais e sociais que os empreendimentos causariam na região. Em relação aos territórios quilombolas, o MPPA encaminhou ofício à Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombolas das Ilhas de Abaetetuba (ARQUIA), solicitando informações sobre os possíveis quilombos afetados e de quais formas, reunindo informações sobre modo de vida, ancestralidade, planos para as futuras gerações, atividades econômicas, de subsistência, sociais e culturais (MPPA, 2021). Além disso, a Comissão Diocesana também foi oficiada para apresentar as mesmas informações atualizadas sobre as comunidades tradicionais e ribeirinhas do Igarapé Areia, Rio Assacu, Rio Capim, Igarapé Villar, Igarapé São José, Rio Xingu, Rio Caripetuba e Rio Urubuêua, possivelmente impactadas.

No curso desse acompanhamento, e mais recentemente, as Promotorias de Justiça Agrária e de Justiça de Abaetetuba/PA, em Recomendação Conjunta 002/2022, apontam inúmeras deficiências no processo de licenciamento, a exemplo da divergência entre o total da área do empreendimento declarado no estudo (540 hectares) e o verificado nos registros cartoriais (388 hectares) da empresa, com indício de grilagem de terras; das denúncias de limitação do direito de ir e vir dos quilombolas e de acesso livre ao território tradicional por meio da instalação de cercas elétricas, muros e seguranças armados no empreendimento; e da omissão quanto aos possíveis impactos na navegação e na prática da pesca artesanal.

Além das irregularidades constatadas e das recomendações ao empreendedor, o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) sugere ao governo estadual paraense, como medida protetiva:

A suspensão/manutenção da suspensão do licenciamento ambiental da CARGILL até que o Estado do Pará tome as medidas de consulta às comunidades impactadas considerando a decisão destas comunidades e respectivas avaliações dessas famílias na fase do licenciamento do terminal portuário de Abaetetuba em observância à Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais e Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com a necessidade do respectivo controle de convencionalidade¹⁷⁸ (MPPA, 2022).

<https://www2.mppa.mp.br/noticias/por-meio-de-inquerito-civil-mppa-acompanha-licenciamento-ambiental-de-terminal-portuario.htm>. Acesso em 14 de jan. 2023.

¹⁷⁸MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (MPPA). Recomendação Conjunta 022/2022.

Contexto parecido enfrentado pelas comunidades quilombolas do Vale do Ribeira diante do projeto de instalação da Usina Hidrelétrica de Tijuco Alto, no Rio Ribeira de Iguape, pela Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), pertencente ao Grupo Votorantin (GIACOMINI, 2010; ROUGEMONT; GÓMEZ, 2011). O projeto inicial previa a inundação de áreas de preservação permanente e de comunidades quilombolas. A região atingida localiza-se na maior área contínua de Mata Atlântica de São Paulo, totalizando 21% dos remanescentes do bioma no Estado. A área é reconhecida como Patrimônio Natural da Humanidade pela UNESCO e local de vida de 51 comunidades quilombolas, cuja ocupação remete aos processos de resistência à escravidão no pré-abolição¹⁷⁹ (ALMEIDA, 2005).

Desde 1989, a CBA planeja a construção da Usina Hidrelétrica de Tijuco Alto, pondo em curso uma estratégia agressiva de territorialização, com a aquisição de 379 imóveis rurais ao longo da década de 1990, representando 60% dos estabelecimentos inseridos na área destinada ao reservatório da usina hidrelétrica¹⁸⁰ (ISA, 2016). Segundo o MPF,

Os espaços foram cercados e imobilizados pelo empreendedor, suspendendo-se toda atividade econômica, com prejuízos sobre a circulação, comércio e produção, aumento do desemprego e outras transformações que alteraram o perfil socioeconômico da região (MPF, 2016).

Inicialmente, o licenciamento ambiental foi proposto junto ao governo estadual paulista. Pelo inventário hidrelétrico de 1990 do Estado de São Paulo, além de Tijuco Alto, o projeto da CBA, previa a construção de mais três usinas, Itaóca, Funil e Batatal. Entretanto, só o licenciamento de Tijuco Alto seguiu em frente e foi alvo de mobilizações populares durante quase três décadas¹⁸¹ (ALMEIDA, 2005; ROSA, 2007). Após ação do Ministério Público Federal (MPF), que tramitou em 1994, a condução do licenciamento foi transferida para o IBAMA que, em 2003, indeferiu o pedido de licença ambiental¹⁸².

¹⁷⁹ ALMEIDA, Amanda Barretta. Barragens no contexto quilombola. Identidade, luta e modernização: o caso dos quilombos do Vale do Ribeira – SP. In: **Encontro Ciências Sociais e Barragens**, 2005.

¹⁸⁰ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **População do Vale do Ribeira está livre de Tijuco Alto** (2016). Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/populacao-do-vale-do-ribeira-esta-livre-de-tijuco-alto>. Acesso em 14 de jan. 2023.

¹⁸¹ Ver em: ALMEIDA, Amanda Barretta. Barragens no contexto quilombola. Identidade, luta e modernização: o caso dos quilombos do Vale do Ribeira – SP. In: **Encontro Ciências Sociais e Barragens**, 2005; ROSA, Leandro da Silva. **Os quilombos do Vale do Ribeira e o movimento social: o movimento dos ameaçados por barragens do Vale do Ribeira (MOAB)**. 168 pp. Dissertação. Araraquara. FCL/UNESP, 2007;

¹⁸² ACP n. 94.15691-0, 8ª vara federal de São Paulo/SP.

A empresa então propôs novo pedido de licenciamento, cujo termo de referência foi emitido em 2004, sendo o EIA/RIMA apresentado já em 2005 (CBA, 2005).

A Área de Influência Direta – AID do empreendimento foi caracterizada como a área sujeita aos impactos diretos da implantação e operação, abrangendo os municípios de Ribeira e Itapirapuã Paulista, no estado de São Paulo, e Adrianópolis, Cerro Azul e Doutor Ulysses, no Paraná. Desde o início, o projeto contou com ampla resistência dos setores populares, a exemplo das mobilizações comunitárias e redes de articulação política promovidas por organizações como a Equipe de Articulação e Apoio às Comunidades Negras do Vale do Ribeira – EAACONE e o Movimento dos Ameaçados por Barragens MOAB¹⁸³.

Diante dos vícios formais e materiais do EIA/RIMA que subdimensionaram os efeitos sociais, econômicos, ambientais e culturais do empreendimento, a Procuradoria Regional da República da 3ª Região e a Procuradoria da República em Santos/SP emitiram Recomendação ao IBAMA, elencando as inconformidades do estudo ambiental e as medidas a serem adotadas para sanar a situação, especialmente quanto “as várias deficiências metodológicas quanto ao diagnóstico do meio socioeconômico presente no EIA, sobretudo quanto à coleta de dados primários junto às comunidades quilombolas do Vale do Ribeira e populações rurais residentes na Área Diretamente Afetada (ADA)”¹⁸⁴ (MPF, 2016).

A partir da constatação de que o EIA/RIMA e a instrução do processo de licenciamento junto ao IBAMA revelaram inconsistências técnicas e legais, impedindo a verificação da viabilidade ambiental do empreendimento, o Ministério Público do Estado de São Paulo, em janeiro de 2008, também apresenta Recomendação Administrativa para que o órgão licenciador não expedisse licença prévia ao empreendimento com base nos estudos ambientais realizados. As recomendações do MPF e MPE/SP foram respondidas pelo IBAMA por meio de seus Parecer Técnico nº 07/2008 e Nota Técnica nº 01/2008.

¹⁸³ “A EAACONE, Equipe de Articulação e Assessoria às Comunidades Negras do Vale do Ribeira, atualmente assessora 45 territórios quilombolas do Vale do Ribeira, sendo 12 comunidades do Estado do Paraná e 33 no Estado de São Paulo. Essa organização faz parte da história de nossas comunidades e tem sua origem no Movimento dos Ameaçados por Barragens - MOAB, que teve início das suas articulações em 1989, diante da ameaça de construção de um conjunto de barragens no Rio Ribeira de Iguape, que iriam desalojar principalmente as nossas comunidades quilombolas, o complexo ficou conhecido como UHE Tijuco Alto, com a nossa luta conseguimos o seu cancelamento em 2016” (VALE DO RIBEIRA, 2020, p. 2).

¹⁸⁴ MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ação Civil Pública. 2016. **Processo nº 0001297-74.2016.4.03.6139**, 1ª vara federal da 39ª subseção judiciária de São Paulo – Itapeva. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/013-acp-uhe-tijuco-alto-com-mpsp-versao-final-protocolada.pdf>. Acesso em 14 de jan. 2023.

Segundo o órgão ambiental, o empreendimento revelava-se viável, e seus aspectos negativos poderiam ser mitigados ou compensados, prosseguindo assim com o processo de outorga.

As falhas identificadas no EIA/RIMA permitem inferir que as audiências públicas realizadas no licenciamento se mostraram prejudicadas, pois foram realizadas a partir de informações equivocadas e avaliações insuficientes sobre os efeitos sociais e ambientais do empreendimento. O EIA/RIMA produzido foi totalmente insatisfatório quanto ao diagnóstico dos impactos sobre as comunidades quilombolas, chegando o RIMA a registrar que o projeto não atingiria nenhum quilombo da região.

Em sua manifestação no processo de licenciamento¹⁸⁵, a Fundação Cultural Palmares (FCP) informou que existem pelo menos 15 (quinze) comunidades quilombolas na área de influência do empreendimento, todas no Estado do Paraná, mas que, entretanto, apenas avaliaria os impactos sobre a comunidade João Surá (Adrianópolis/PR), por ser ela a única que já conta com o RTID, conforme preconizava Portaria Interministerial n. 419/2011.

Como já vimos, a FCP tem o dever legal de analisar os impactos do empreendimento licenciado, sobre todas as comunidades quilombolas ameaçadas, propondo, inclusive, as medidas de controle e mitigação dos mesmos, bem como dar aval às medidas de compensação propostas. A omissão da FCP e os intentos do IBAMA em prosseguir com o licenciamento ambiental, mesmo diante de tantos vícios identificados, demonstra a coesão do pacto entre os órgãos de estado e os agentes privados em torno dos interesses de acumulação sobre os territórios tradicionais quilombolas.

Entre mobilizações comunitárias, recursos administrativos e interpelações judiciais, o processo de licenciamento da UHE Tijuco Alto prosseguiu em ritmo moroso, até que no final de 2014 e início de 2015, o MPF e o MPE/SP elaboram um amplo estudo multidisciplinar que fundamentou a escrita de seis pareceres técnicos direcionados ao IBAMA com questões relativas à poluição do solo e da água, impactos aos componentes bióticos, impactos socioeconômicos, estimativas financeiras, questões relativas à arqueologia, espeleologia (cavernas) e geologia, a fim de demonstrar que:

[...] o processo de licenciamento ambiental e de concessões de outorgas diversas da UHE Tijuco Alto não cumpriram as suas funções precípua nos termos estabelecidos pela legislação. O empreendimento não teve a sua viabilidade ambiental demonstrada, e por esta razão, inclusive em homenagem

¹⁸⁵ Processo administrativo DPA nº 01420.010154/2012-72.

ao princípio da precaução, não deve receber licença para a sua execução. Há também diversas irregularidades além das ambientais que condenam o empreendimento proposto (MPF, 2016).

Considerando a restrição temerária da área de influência do empreendimento e abrangida pelo EIA/RIMA, cobrindo apenas parte, e não à integralidade da bacia hidrográfica do Rio Ribeira do Iguape, acarretando tanto na desconsideração das populações tradicionais que diretamente dependem do rio, como na insuficiência dos programas ambientais propostos e das compensações necessárias; o menosprezo ao bioma da Mata Atlântica, com o subdimensionamento das áreas inundadas e desmatadas para instalação das infraestruturas da obra, além dos danos secundários decorrentes da implantação do empreendimento; considerando ainda os impactos não registrados sobre as atividades agropecuárias de pequenos produtores, agricultores familiares, pescadores artesanais, comunidades ribeirinhas e quilombolas quanto ao aproveitamento dos recursos naturais e o direito fundamental ao território tradicional e ao meio ambiente equilibrado; o MPF em Itapeva/SP e o núcleo do Vale do Ribeira do Grupo de Atenção Especial de Defesa do Meio-Ambiente do MPE/SP ajuízam Ação Civil Pública contra a empreendedora CBA, os órgãos licenciadores (IBAMA, Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio), com pedido liminar para que o IBAMA suspenda o processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Tijuco Alto.

No curso da ação, mas, sobretudo pela ampla resistência popular contra o empreendimento e da atuação dos órgãos do sistema de justiça, especialmente o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, em 03 de novembro de 2016, o IBAMA, decide pelo indeferimento administrativo do pedido de licença prévia para a UHE Tijuco Alto. No despacho denegatório, o a autarquia ambiental reconstrói o histórico sobre o processo de licenciamento, destacando a forte pressão social contra a obra. O órgão licenciador entendeu que:

[...] eventual implantação da UHE Tijuco Alto resultaria na inundação de uma área considerada como de Prioridade Extremamente Alta para conservação da biodiversidade e em contrapartida geraria uma quantidade de energia pouco significativa para o Sistema Integrado Nacional, o que demonstra que o empreendimento não se justifica do ponto de vista ambiental¹⁸⁶ (IBAMA, 2016, p. 5).

¹⁸⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Despacho 020001.24695/2016-14. Indeferimento do pedido de licença prévia para a UHE Tijuco Alto – Processo 020001.001172/2004-58.** 2016. Disponível em: <<https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/document.pdf>>. Acesso em 14 de jan. 2023.

Muito embora a decisão de suspensão definitiva do licenciamento da UHE Tijuco Alto tenha representado uma vitória significativa dos povos e comunidades tradicionais, o Vale do Ribeira ainda é palco de graves conflitos socioambientais, especialmente quanto à garantia dos direitos territoriais, de participação e de consulta e consentimento prévio, livre e informado. Expansão do monocultivo de pinus e da indústria florestal, mineração, barragens e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), privatização das unidades de conservação (UCs), transposição de rios, projetos de integração da Bacia do Ribeira, são muitas as investidas contra os territórios quilombolas¹⁸⁷ (DIAS, 2020).

Para enfrentar esses desafios, as comunidades quilombolas de Cangume, Porto Velho, Maria Rosa, Pilões, Praia Grande, Bombas, Piririca, Pedra Preta/Paraíso, Ribeirão Grande/Terra Seca, Cedro, Reginaldo, Ilhas, Abobral Margem Direita, Abobral Margem Esquerda, Ivaporunduva, Pedro Cubas, Pedro Cubas de Cima, André Lopes, Sapatu, Ostra, Poça, Engenho, Nhunguara, São Pedro, Galvão, Peropava, Biguazinho, Aldeia, Morro Seco, Porto Cubatão, Rio das Minas, Retiro Ex- Colônia e Mandira, em novembro de 2020, lançam o seu protocolo autônomo “como mais uma forma de resistência, proteção e defesa de nossos territórios e de nossas vidas” (VALE DO RIBEIRA, 2020, p. 1).

Nossos territórios estão permeados por jogos de interesses que geram ameaças para os nossos modos de fazer e viver, ou o ainda, o nosso bem viver. Foram e ainda são várias violências, conflitos e problemas enfrentados por nossas comunidades: a invisibilização, o não reconhecimento dos nossos direitos, a não demarcação e titulação dos nossos territórios, os processos de expropriação da terra, as ameaças de grandes empreendimentos como hidrelétricas e mineradoras, aqueles decorrentes das unidades de conservação que cerceiam nossas comunidades e sobrepõem nossos territórios tradicionais, a criminalização das nossas lideranças e práticas culturais, perpetuando assim, ainda mais o racismo ambiental e institucional existente e evidenciando a priorização que é dada aos interesses privados (VALE DO RIBEIRA, 2020, p. 05).

Recentemente, o Instituto Socioambiental (ISA) e a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) publicaram Nota

¹⁸⁷ DIAS, Luiz Marcos de França. **Quilombos do Vale do Ribeira, São Paulo: movimentos de defesa de territórios coletivos frente ao racismo ambiental**. *Amazônica - Revista de Antropologia*, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 361-394, out. 2020. ISSN 2176-0675. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/8836>. Acesso em 07 de mar. 2023

Técnica denunciando a sobreposição de Cadastros Ambientais Rurais¹⁸⁸ (CARs) de imóveis privados em 43% da área total de 29 territórios quilombolas no Vale do Ribeira, em São Paulo (MUNARI *et al*, 2021).

O quilombo com o maior número de registros de CAR de terceiros em sobreposição foi Abobral Margem Esquerda, com 68 registros. Destaca-se, também, os casos de Poça, com 35 registros em sobreposição, e Reginaldo, com 37 registros em sobreposição. Nos quilombos de Aldeia, Bombas, Mandira e Peropava, a área de sobreposição de CARs particulares é superior a 90% dos territórios quilombolas (BOTELHO; ARAGÃO, 2021).

O cenário generalizado de sobreposição de propriedades individuais nos territórios tradicionais quilombolas, somado aos impactos gerados pelos grandes projetos de desenvolvimento, evidenciam tragicamente a alta conflitividade em torno do controle da terra e dos recursos naturais de comunidades quilombolas em todo o país, além das dificuldades de resolução dos conflitos socioambientais pelos órgãos estatais, considerando que em muitos casos, o Estado é o principal agente violador.

A análise relacional dos casos demonstra um padrão de violação que se reproduz pela elaboração de estudos de avaliação ambiental com baixa qualidade, sem dimensionar realmente os impactos e os sujeitos afetados, direcionados muito mais para um diagnóstico de contextos *ex ante*, com visões de curto prazo, sem considerar o dano existencial (material e imaterial) em sua profundidade e extensão no espaço-tempo. A

¹⁸⁸ "Em todo o país, aqueles que possuem um imóvel em área rural - seja de área privada ou território de povos tradicionais - precisam ter o CAR. Por meio dele, as organizações que trabalham com o meio ambiente podem monitorar e planejar o manejo dessas áreas rurais. Assim, o CAR integra informações sobre o território, áreas de preservação permanente (APP), áreas de uso restrito (UR), de reserva legal (RL), de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, das áreas consolidadas (AC) em APP, entre outras. Entretanto, o registro de territórios de povos e comunidades tradicionais no CAR deverá ser feito de forma distinta dos imóveis rurais particulares. Os imóveis inscritos passam por uma avaliação feita por organizações estaduais de meio ambiente (OEMA), tendo como parâmetro o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) que, além de estabelecer normas gerais de proteção da vegetação nativa, prevê, entre outros pontos, a situação da adequação ambiental a partir do CAR. Também em 2012 foi criado o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), para gerenciar essas informações de âmbito nacional. Entretanto, alguns estados, como Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Tocantins optaram por ter um sistema próprio de cadastramento e integrar os sistemas com o SiCAR. O novo Código Florestal e a instituição do CAR não beneficiam quilombolas do Vale do Ribeira quanto ao manejo de biodiversidade que esses grupos fazem, pois, na prática, eles esbarram em uma série de burocracias que dificultam a gestão tradicional e coletiva dos territórios. Dessa forma, as comunidades quilombolas precisam se adequar a uma lógica de imóveis privados, ignorando o uso tradicional e coletivo da terra e manejo da biodiversidade" (BOTELHO; ARAGÃO, 2021). BOTELHO, Andressa Cabral; ARAGÃO, Tainá. **Territórios quilombolas no Vale do Ribeira (SP) têm sobreposições de imóveis privados**. ISA, 2021. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/territorios-quilombolas-no-vale-do-ribeira-sp-tem-sobreposicoes-de-imoveis-privados>. Acesso em 14 de jan. 2023.

fragilidade institucional das estruturas operacionais da política ambiental que impede a efetiva fiscalização e monitoramento das atividades potencialmente poluidoras reforça o ciclo de violações (SEIXAS; SACCARO JÚNIOR, 2022).

Como um poder privado extralegal capaz de subordinar a ordem jurídica e o Estado de direito aos seus interesses de acumulação de capital sob a prerrogativa do interesse público, barrar os processos de implantação e operação dos grandes empreendimentos de desenvolvimento econômico não é tarefa fácil e requer uma confluência de fatores.

A experiência das comunidades quilombolas demonstram que o principal deles é a mobilização comunitária permanente, através da construção de redes de articulação política com outros atores da sociedade civil organizada, como ONGs, pastorais sociais, entidades defensoras de direitos humanos e do meio ambiente, movimentos sociais de luta pela terra e território. Realização de denúncias públicas, campanhas de comunicação, atividades de formação, ações diretas de reivindicação, proposição e participação em processos judiciais, são muitas as formas e frentes de luta diante da complexidade dos enfrentamentos.

Nos poucos casos em que ocorre a judicialização do licenciamento ambiental, a intervenção do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos Estaduais tem papel significativo, oferecendo uma paridade de armas na litigância processual contra o Estado e os empreendedores privados. As prerrogativas de função enquanto *custos legis* permitem que os órgãos auxiliares do sistema de justiça possam investigar e produzir provas para melhor instruir as ações judiciais, além de garantir que os interesses das comunidades afetadas sejam juridicamente considerados.

Nos processos de licenciamento, geralmente o Estado não aplica o instituto da consulta prévia em relação à decisão quanto à aprovação ou não dos projetos de desenvolvimento. “Não há espaço para os povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais debaterem e chegarem a um acordo com o governo se o empreendimento deve mesmo ser implantado” (GIFFONI; TRECANNI; VASCONCELOS 2021, p. 182). Quando ocorre, a participação restringe-se às medidas mitigatórias dos impactos decorrentes das atividades e empreendimentos potencialmente poluidores.

A mera realização de mecanismos de consulta/oitiva nos processos de licenciamento, e particularmente na fase de avaliação de impacto ambiental, não garante a aplicabilidade efetiva do direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado,

que pressupõe, segundo a C169, e pela ampla jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a participação dos sujeitos interessados em todas as fases e tomadas de decisão do empreendimento, inclusive sobre sua implementação ou não.

A análise das experiências relatadas a partir da evolução da dinâmica regulatória do licenciamento permite identificar também as formas objetivas como o racismo ambiental opera na violação dos direitos de consulta, participação e consentimento prévio, livre e informado, fundamentando as políticas de desenvolvimento estatal e o projeto de nação em bases racistas etnocêntricas.

As omissões no EIA/RIMA quanto às comunidades quilombolas efetivamente afetadas e o subdimensionamento dos riscos e impactos dos empreendimentos em seus modos de vida reatualizam práticas coloniais de invisibilização contra a população negra, que se reproduzem como um “conflito não manifesto que atualmente escancara o preconceito e a discriminação racial no Brasil” (NASCIMENTO, 2023).

Os conflitos socioambientais dos quais emergem os protocolos de consulta denunciam contradições em que as comunidades quilombolas e seus membros não somente são invisibilizadas pelo chamado desenvolvimento, como também são forçadas a assumir o ônus dele resultante. Externalizam assim situações de injustiça ambiental onde operam “mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 4).

Essa noção evidencia as intersecções entre grupos raciais e de gênero, vulnerabilidade econômica e distribuição desigual de exposição aos danos ambientais, descortinando o metabolismo social próprio da acumulação capitalista, e sua tendência de concentração dos riscos e impactos da degradação ambiental em comunidades pobres e racializadas, com repercussões significativas em seus modos de subsistência. O desenvolvimento opera-se então como “necropolítica ambiental”, como formulou Mbembe (2011), ao impor às comunidades negras “um lugar intermediário entre a condição de sujeitos e objetos, privando-os não apenas de seus direitos constitucionais ou territoriais, mas obrigando a conviver de uma maneira perversamente *sui generis* com a experiência inexorável da morte” (ZAGATTO; SOUZA, 2020, p.)

Antonio Bispo dos Santos (2015, p. 76) revela como o racismo ambiental está vinculado à reprodução permanente de colonialismos internos pelo Estado nacional, subjugando modos de vida, identidades e territorialidades negras, ao mesmo tempo em

que escancara os limites do projeto democrático para as comunidades quilombolas em nome do desenvolvimento:

Do que todas essas comunidades são acusadas? De serem povos atrasados, improdutivos e sem cultura, portanto, um empecilho ao avanço e ao desenvolvimento da integridade moral, social e econômica e cultural dos colonizadores. O que podemos perceber é que essas comunidades continuam sendo atacadas pelos colonizadores que se utilizam de armas com poder de destruição ainda mais sofisticado, numa correlação de forças perversamente desigual. Só que hoje, os colonizadores, ao invés de se denominarem Império Ultramarino, denominam a sua organização de Estado Democrático de Direito e não apenas queimam, mas também inundam, implodem, trituram, soterram, reviram com suas máquinas de terraplanagem tudo aquilo que é fundamental para a existência das nossas comunidades, ou seja, os nossos territórios e todos os símbolos e significações dos nossos modos de vida (SANTOS, 2015, p.76).

Todavia, como ressalta o pensador quilombola, as comunidades negras não são vítimas passivas desse processo, e nunca foram. Através de associações de base, articulações, redes de atuação política e movimentos comunitários, comunidades remanescentes de quilombo vocalizam outras imaginações políticas, reproduzem resistências contracoloniais aos sistemas de dominação e exploração, desde os territórios em que vivem, afirmando outros projetos de vida e interação com a natureza. São disputas que se instauram no plano político e simbólico, “através da luta pelo direito e pelo poder de construir e fazer valer as representações que orientam o uso e a ocupação do espaço” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 5).

É nesse sentido que as experiências de elaboração dos protocolos de consulta prévia quilombola evocam outra confluência ou cosmopercepção ambiental (SANTOS, 2015), amparada em sistemas comunitários de reciprocidade e coletividade que são base para afirmação de ecologias políticas alternativas e radicais, enquanto ética da emancipação, voltadas à reapropriação do mundo da cultura, das identidades e da natureza, contra a hipereconomização da vida e pelo bem viver.

“A ecologia política é uma política da diferença, da diversificação de sentidos; além de uma política para a conservação da biodiversidade que seria recodificada e revalorizada como um universal ético” (LEFF, 2006, p. 336). Cada protocolo quilombola é o “encontro de identidades coletivas fundadas em autonomias culturais, a partir de onde se desdobra o diálogo intercultural” (LEFF, 2006, p. 394). Vejamos então o que dizem, quais narrativas constituintes, mobilizam e como os protocolos sintetizam o direito fundamental de livre determinação quilombola em sua relação com as identidades e sujeitos constitucionais.

3.4. GEOPOLÍTICA DA LIVRE DETERMINAÇÃO: O QUE DIZEM OS PROTOCOLOS QUILOMBOLAS

O protagonismo dos quilombolas do Maicá, em Santarém-PA, e o acirramento da conflitividade social, ambiental e territorial no Brasil, principalmente na conjuntura amazônica dos últimos anos, inspirou uma série de quilombos para a construção dos seus protocolos autônomos como instrumento de implementação do direito de consulta, consentimento e veto prévio, livre e informado.

Os protocolos emergem como estratégia de legítima defesa frente ao cenário avançado de expropriação territorial, racismo ambiental e genocídio racial antinegro promovido historicamente pelo Estado brasileiro e reatualizado pela hegemonia do neoeextrativismo na agenda econômica nacional. Cada documento revela as singularidades que demarcam as trajetórias históricas, identidades coletivas, territorialidades, formas de organização social e política, tradições jurídicas, memórias e pautas de luta características de cada quilombo em seus processos de afirmação e resistência.

Nessa perspectiva, os protocolos quilombolas sintetizam um movimento de hibridização normativa intercultural, uma vez que operam a conversão formal de regras, valores e relações sociais experienciadas através da oralidade, ancestralidade, corporeidade e territorialidade para fins de defesa e reivindicação de direitos.

Sem temer os “perigos da textualização”, especialmente aqueles relacionados ao risco de inscrições e traduções “engessadoras de uma oralidade fluída, vibrátil, autêntica” (VIVEIROS DE CASTRO, 2015, p. 29), as comunidades negras rurais reforçam o lugar da cosmopercepção, das formas tradicionais de resolução dos conflitos e dos vínculos associativos comunitários para apropriação crítica e reelaboração dos códigos e gramáticas institucionais, diversificando seus repertórios de luta.

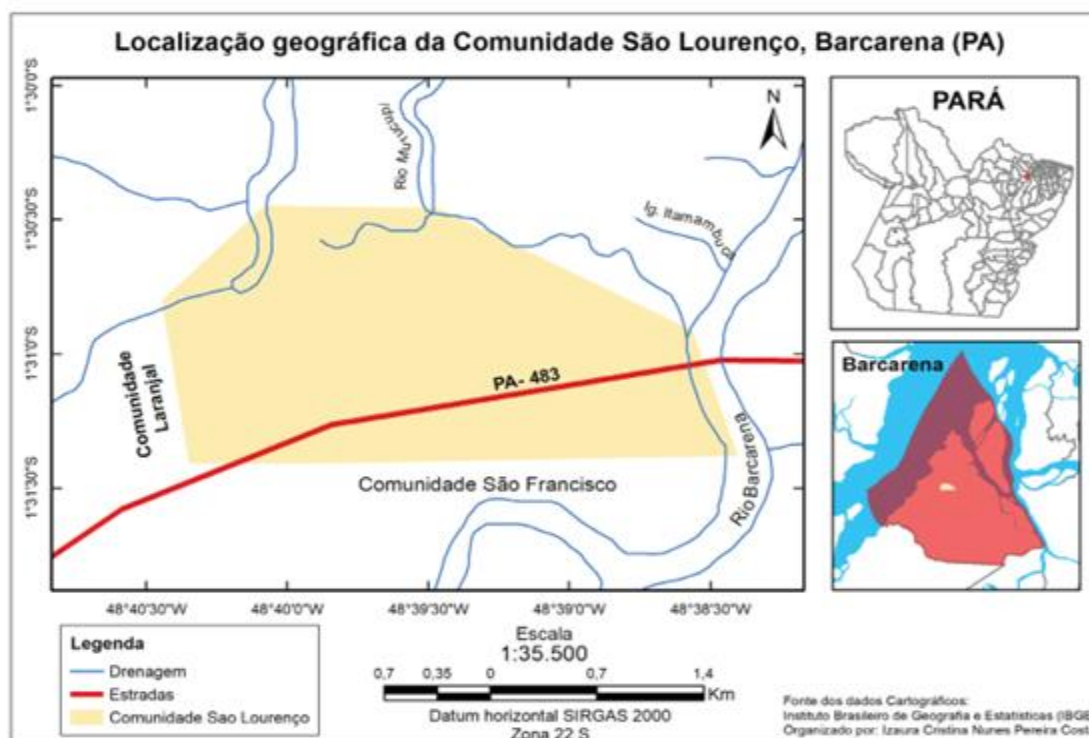
De maneira geral, enquanto experiências de positivação do direito consuetudinário (GIFFONI, p. 18, 2020), os protocolos descrevem como os processos de consulta devem ser realizados, quem tem a obrigação de consultar, quem deve ser consultado, qual o objeto da consulta, os procedimentos e o tempo necessário para tomada de decisão válida, as atribuições e responsabilidades dos sujeitos envolvidos na consulta, valorizando sempre uma gestão comunitária equitativa e participativa.

Nesse sentido, com base nas proposições metodológicas de Joca (2020, p. 77), os protocolos quilombolas de consulta prévia relacionados na pesquisa serão analisados em seus contextos conflituos institucional e político, com vistas à identificação dos seus elementos estruturantes, a saber: auto-atribuição quilombola; objetivos dos protocolos; metodologias de elaboração; dever de consultar, objeto e responsáveis pelo processo de consulta; procedimentos para o diálogo intercultural com o Estado e atores não-estatais (empresas); normas para tomada de decisão interna; redes de apoio técnico, acadêmico e governamental; critérios para financiamento dos custos; mecanismos de avaliação do processo de consulta; expectativas e resultados almejados.

3.4.1. Protocolos autônomos e auto-atribuição quilombola

De modo geral, os documentos iniciam com a apresentação das comunidades proponentes, compondo narrativas que substanciam a tradicionalidade dos grupos e territórios. As comunidades quilombolas buscam ressaltar desde uma perspectiva histórica e cultural, as relações de complementariedade estabelecidas entre identidade, auto-atribuição, livre determinação, terras ancestrais, meio ambiente e bens naturais da vida para reprodução dos seus modos de criar, fazer e viver.

Figura 14 – Localização geográfica da Comunidade São Lourenço, Bacarena (PA)



Fonte: (GIBRIÉ DE SÃO LOURENÇO, 2018, p. 34.).

No caso da comunidade quilombola Gibrié de São Lourenço¹⁸⁹, localizada no município de Bacarena/PA, o protocolo autônomo aprovado em 23 de dezembro de 2017, destaca bem as interações sociais e culturais desenvolvidas pelos descendentes de africanos em torno das chamadas “terras de preto”:

Temos o direito de ser o que somos, pois nossa identidade fora construída por nossos antepassados a partir de nosso ancestral Manoel Joaquim dos Santos, negro alforriado, que adquiriu direito a permanecer nestas terras, uma área legitimada, conforme Título de Legitimação n° 27, datada de 28 de março de 1838, constante das fls. 27 e verso, do talonário próprio no 2, com as seguintes características: Denominação: São Lourenço. Localização: na freguesia de São Francisco Xavier de Bacarena; situado à margem direita do rio Mucuruçá, com marcos naturais pelo furo Itamembuca, rio e furo do Ipará-Açú e Rio Murucupi. Município de Bacarena. Área: 822.400 braças quadradas, sendo 790.595 de terrenos cultivados e 31.805 ditos devolutos (GIBRIÉ DE SÃO LOURENÇO, p. 7, 2018).

As “terras de preto” compreendem um arranjo diverso de domínios doados, entregues ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, cedidos às famílias de ex-escravizados, pelo Estado, como contraprestação ao trabalho, ou por terceiros, via desagregação da propriedade latifundiária, onde há várias gerações os seus descendentes vivem e desenvolvem seus modos de vida, mantendo regras de uma concepção de direito, que orienta uma apropriação comum dos recursos naturais e do próprio território (ALMEIDA, p. 174-175, 1989); (BANDEIRA, p. 32, 1990).

Nessa dinâmica, as formas de anunciação étnico-racial contida nos protocolos remetem aos processos históricos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização dos quilombos por quase toda extensão nacional, inscrevendo suas formas de lidar, tratar, conceber, vivenciar e se relacionar com a natureza, indicando a “complexidade do mundo negro recriado em liberdade” (ACEVEDO; CASTRO, p. 68, 1998).

No contexto amazônico, por exemplo, na região oeste do Estado do Pará, ao longo do curso do rio Trombetas, desde o final do século XIX, formou-se uma significativa fronteira quilombola (ACEVEDO; CASTRO, p. 78, 1998), com o estabelecimento de diversas comunidades de ex-escravos africanos, trabalhadores livres e libertos vindos não

¹⁸⁹ Processo FCP n° 01420.014842/2015-55. Certificada pela Fundação Cultural Palmares (FCP) em 04 de outubro de 2016, constando no livro de cadastro geral n° 018, registro no 2.426, fl.047. Certificado FCP: Portaria n° 218/2016, de 17/10/2016.

só do Brasil, mas de várias partes da América Central, Caribe e Guianas, configurando uma verdadeira Amazônia negra (FUNES, p. 212, 2020).

As comunidades remanescentes de quilombos do Alto Trombetas II ocupam as margens do rio Trombetas, seus lagos e igarapés desde o século XIX. Nossos antepassados, africanos negros escravizados nas fazendas de cacau e gado da Amazônia, vieram para essas terras em busca de liberdade. Eles formaram os antigos mocambos que deram origem às comunidades que hoje habitamos: Curuçá, Jamari, Juquiri Grande, Juquirizinho, Moura, Nova Esperança, Palhal e Último Quilombo. Juntas, elas formam o Território Quilombola Alto Trombetas II, no município de Oriximiná, no oeste do Pará. (ACRQAT, p. 6, 2018)

São narrativas repletas de experiências vividas, partilhadas, apreendidas e reelaboradas que permitem traçar a trajetória histórica do grupo, sustentando as identidades coletivas, atribuindo sentido de origem, ao reproduzir os vínculos entre passado, presente e futuro desde os lugares em que habitam.

Os protocolos explicitam que terra, território e territorialidade conformam vetores indispensáveis para compreender as comunidades remanescentes de quilombos em seus movimentos de afirmação étnico-racial. São categorias de cognição cultural que operacionalizam na prática os processos de identificação dos sujeitos de direito às terras tradicionalmente ocupadas, bem como aos recursos nelas existentes (AMARAL, p. 185, 2009).

É o que demonstra o protocolo da comunidade quilombola de Abacatal, situada às margens do rio Uriboquinha, afluente do rio Guamá, a 16 km da capital Belém e 8 km do centro urbano da cidade de Ananindeua, segunda maior em número de habitantes do Estado do Pará.

Nós, da Comunidade Quilombola Abacatal, no município de Ananindeua – PA, estamos nesse território desde 1710 e, ao longo desses três séculos conseguimos resistir a toda sorte de ataques ao nosso território. Nós somos uma comunidade e essa comunhão, essa força solidária que nos habita, vem dos nossos antepassados. Para nós, a terra que nos dá morada e alimento é nossa mãe. Os igarapés, a floresta e todos os animais com os quais compartilhamos nossa história não são mercadorias, para nós são parte que não podem ser separadas (AMPQUA, p. 3, 2017).

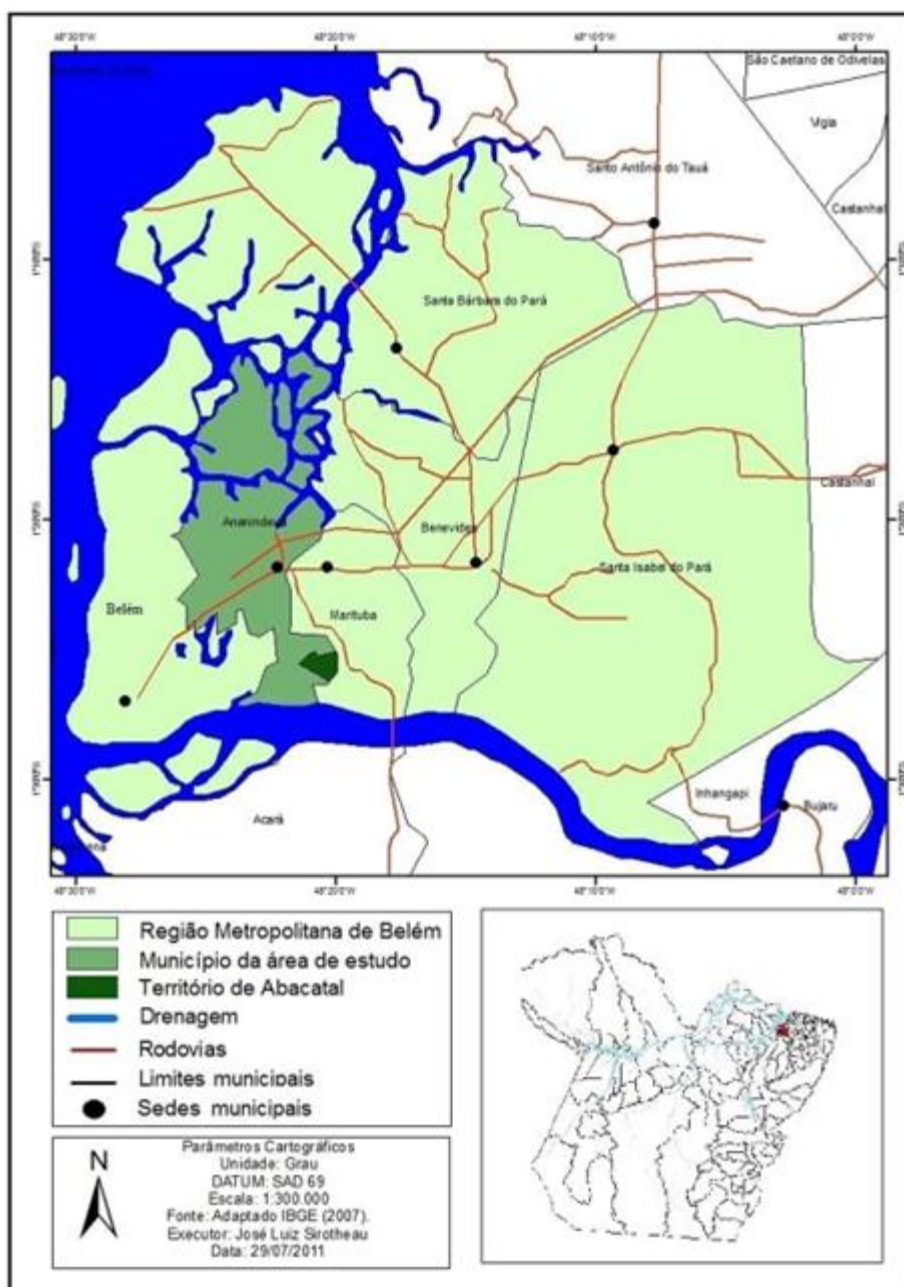
A auto-atribuição, autorreconhecimento ou autoidentificação quilombola manifesta-se nos protocolos através dos vínculos memoriais estabelecidos entre os grupos e o território, tecendo um liame ancestral acerca das dinâmicas de ocupação,

deslocamentos e permanência das comunidades negras em suas terras tradicionais antes mesmo da abolição formal da escravidão.

Como outros tantos, o surgimento do quilombo do Abacatal também remete às chamadas “terras de preto”, herdadas por desagregação da propriedade do Engenho da Uriboca, pertencente ao Conde Coma Mello, com base na história oral transmitida por suas gerações¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Sirotheau (p. 51, 2012) aponta que “as terras da comunidade foram deixadas como herança pelo Conde Coma Mello para três de suas filhas: Maria do Ó Rosa de Moraes, maria Filistina Barbosa e Maria Margarida Rodrigues da Costa. As 'Três Marias' foram filhas de Coma Mello com a negra escravizada Olímpia”.

Figura 15 – Localização da Comunidade Quilombola de Abacatal (PA)



Fonte: (SIROTHEAU, 2012, p. 52).

A memória ancestral da comunidade do Abacatal é atravessada também pelo imaginário de conflitos experienciados em tempos recentes, como a grilagem sucessiva do território quilombola por agentes públicos e privados, a ação predatória de empreendimentos de exploração mineral, expansão urbana desenfreada, provocadores de impactos sociais, territoriais e ambientais analisados por Marin; Castro (2004) e Sampaio; Souza; Dantas (2017).

Sirotheau (p. 51, 2012) aponta que a terra titulada em nome do quilombo do Abacatal pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA) em 1999, representa menos de 15% da área herdada, aproximadamente 2.100 hectares contra 308 hectares titulados. No ano de 2008, após uma solicitação de revisão de área territorial, a área reconhecida como quilombola passou para 583,3 hectares.

A territorialidade também é ressaltada como via de auto-atribuição pelo protocolo de consulta prévia do quilombo Santana do Baixo Jambuaçu, localizado no município de Moju/PA, certificado pela FCP em 30 de julho de 2013¹⁹¹. Aprovado em assembleia geral realizada nos dias 13 e 14 de outubro de 2017, o documento destaca em seu início:

Somos um só povo, ligados por uma TERRITORIALIDADE ancestral e marcada, tradicionalmente, por ‘interligações de famílias quilombolas’. Nós nos autoafirmamos, historicamente, de forma coletiva, ou seja, como quilombolas que se territorializam, social e politicamente, através da interculturalidade, resultante da articulação de nossos atributos identitários, tais como as nossas formas de “ser” ‘homem-mulher’ contemporâneos e nos diferenciamos (físicos e simbolicamente) por meio de grupos geracionais (crianças/jovens/adultos/idosos), também por nossos próprios ‘trabalhos’ tradicionais, nos realizamos como agricultoras(es) familiares, extrativistas, servidoras(es) públicas(os), pequenas(os) empreendedoras(es) e estudantes; seguimos, internamente, distintas orientações religiosas: protestantes, católicas(os), afro-religiosas(os), assim como benzedeiros(as), curandeiras(os) e parteiras (os); e finalmente, nós nos autorepresentamos, politicamente, em diferentes formas de organizações sociais e territoriais (urbano-rural). Assim, portanto, formamos uma só ‘identidade quilombola plural’, conjugando o passado com o presente (JAMBUAÇU/MOJU, p. 3, 2017) (grifos originais).

De acordo com Bandeira (p. 8, 1990), a territorialidade das comunidades negras define-se com base em limites étnicos, fundada por relações de parentesco, compartilhamento de valores, práticas culturais e principalmente da “circunstância específica de solidariedade e reciprocidade desenvolvidas no enfrentamento da situação de alteridade proposta pelos brancos”. Independentemente das origens patrimoniais, se por herança, legado, doação ou terra devoluta, a posse da terra é efetivada pelas comunidades negras enquanto sujeito coletivo, transcendendo as noções de posse civil individualizada do direito privado. A autoafirmação quilombola evoca a terra coletivamente apropriada como um bem público das comunidades remanescentes de quilombos.

Muitas das narrativas de auto-atribuição descritas nos protocolos ressaltam a valorização das trocas, dos intercâmbios culturais com diversos povos indígenas e

¹⁹¹ Processo FCP: Processo n° 01420.007652/2013-10. Certificado FCP: Portaria n° 109/2013, de 30/07/2013.

comunidades tradicionais para conformação dessa identidade quilombola plural, traduzida pela coesão na diferença. É o que se verifica no caso do protocolo de consulta da comunidade tradicional de Rolim do Moura do Guaporé, situada no município do Alta Floresta (RO), composta por quilombolas e indígenas da etnia Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê, que assim se identificam:

Somos UMA comunidade com diversos segmentos etnicamente diferenciados. Somos Quilombolas. Somos Wajuru. Somos Sakirabiar. Somos Guarassuê. Somos A Comunidade Tradicional de Rolim de Moura do Guaporé. Somos os guardiões do Baixo Rio Mequéns. Protegemos os peixes, os quelônios, as matas. Somos do rio. Balançamos os berços da vida n'água. Vivemos dela. Somos das roças, também. Carregamos a tradição ancestral da mistura, do cosmopolitismo, das trocas de saberes, técnicas e formas de ser. (...). Somos negros. Somos indígenas (ROLIM DO MOURA DO GUAPORÉ, p. 2020).

Arruti (p. 8, 1997) explica que as relações materiais, simbólicas e analógicas entre as populações negras e indígenas são chaves classificatórias para se compreender esses grupos enquanto novos sujeitos políticos criadores de cultura e juridicidades. Essa repartição de negros e indígenas em universos semânticos distintos está na raiz tanto do pensamento social brasileiro dominante quanto dos expedientes de controle social e cultural do Estado nacional de origem colonial.

A partir de seus recortes isoladamente considerados, cada uma dessas tradições foi impelida a pensar o Estado e a forjar a nação a partir das “reduções representadas pelos termos índio/caboclo/civilizado, enquanto no outro, tal redução seria expressa pela sucessão negro/mulato/branco” (ARRUTI, p. 10, 1997). De forma antagônica e correspondente, a dualidade entre negros e indígenas na construção da identidade nacional fomentou a produção de imagens ideais em que um representaria a integração e o outro a contaminação, um a interação e o outro a negação, justificando o tratamento distinto aos segmentos.

Os dispositivos de racialidade operados pela supremacia política, econômica e militar da branquitude no país, ao tematizar o índio como exótico, puro e objeto de origem, estabeleceu a retórica de que os dilemas nacionais suscitados para este grupo passariam pela necessidade de integração e absorção do elemento indígena como núcleo mitológico e romântico da nacionalidade, em contraposição ao negro, visto como problema a ser contido e eliminado, primeiro pela segregação e pelo controle do racismo científico, depois pela exortação da mestiçagem e do Brasil como suposto paraíso racial (CARNEIRO, 2005).

Essa concepção binária da diferença, fundada sobre a construção de fronteiras de exclusão, dependente da personificação do “Outro” e de uma oposição rígida entre os de dentro e os fora, fomentou a construção de um imaginário social racista e o desenvolvimento de instituições de controle, contenção e eliminação racial no interior das democracias constitucionais de origem colonial como o Brasil. Entretanto, as configurações sincréticas da identidade como contracultura colonial pressupõem outra noção da diferença. Na diáspora, as “identidades se tornam múltiplas” (HALL, p. 27, 2003), são planos de passagem mais do que pontos de chegada, significadas sempre de forma posicional e relacional, como espectros sem começo, nem fim.

Seja através da eclosão de comunidades negras rurais que tem adquirido o estatuto de unidades socioculturais, pelo compartilhamento de uma origem e cosmologia comuns, relações de ancestralidade, laços de parentesco e endogamia, geralmente associados aos grupos originários autóctones, seja pelo (re) surgimento de comunidades indígenas que recentemente passaram por processos de retomada de suas tradições, repletos de sincretismos, sem uma língua distinta, incorporados como força de trabalho volante nos mercados locais e nacionais, temos acompanhado um movimento convergente dessas heterodoxias em torno da reivindicação de direitos étnicos, territoriais e de livre determinação, especialmente no período pós-1988.

Os processos de afirmação identitária e de auto-atribuição quilombola permite compor uma contra-narrativa às versões colonizadoras sobre a nação que o constitucionalismo clássico fomenta, rompendo com as formas de invisibilidade social, exclusão e menosprezo da cultura negra como via formadora da história, da identidade e da sociedade nacional. As 38 comunidades quilombolas do Estado do Paraná, proponentes do protocolo de consulta prévia aprovado em 2021, denunciam no documento:

Importante dizer que, para nós, vivermos como quilombolas na região Sul do nosso país, sempre foi uma experiência marcada pelo racismo, enquanto um sistema de opressão que nos marginalizou e tentou nos apagar da história da formação e construção da sociedade paranaense. O fim da escravidão formal no século XIX, não significou garantia de direitos, mas, sim, abandono de nosso povo, que permaneceu vivendo à violência e o desprezo das senzalas, sendo submetidos a um ‘projeto’ de ‘limpeza étnica’ por parte da ‘elite do atraso’, desejosa de um Paraná composto por uma população ‘embranquecida’ pela origem europeia. [...]. Por essa razão o racismo sempre se manifestou de diferentes formas contra os quilombolas: perseguições, humilhações, prisões, assassinatos, discriminação, ameaças de morte, além, é claro, da exploração de nosso trabalho e roubo de nossos territórios. (FECOQUI-PR, p. 2-3, 2021).

Essa diversidade identitária reverbera no desenvolvimento de territorialidades singulares, formas tradicionais de ocupação de territórios e uso dos biomas, posses ancestrais, manejo de terras situadas fora dos mercados ou declaradas como de interesse social para cumprimento das disposições constitucionais e infralegais relativas à função agrário-ambiental. Áreas sistematicamente ameaçadas por agentes estatais e corporativos econômicos, nacionais e estrangeiros, interessados na exploração predatória das riquezas naturais nelas existentes.

Esse movimento de auto-atribuição é fundamentalmente transcendente, ao reivindicar elementos naturais, territoriais e espirituais, com base na ancestralidade, para formação da identidade coletiva. Conforme preceitua Beatriz Nascimento ([1989], p. 337, 2018), o quilombo é a “memória que não acontece só para os negros, acontece para a nação”, emergindo nos “momentos de crise da nacionalidade”. A identidade cultural constitui assim o nível da territorialização subjetiva através do autorreconhecimento de um determinado grupo que conjuga seus modos de subjetivação de forma distinta ao modelo universalizante imposto pela ordem nacional.

Como é o caso dos povos e comunidades de tradição religiosa ancestral de matriz africana da Bacia do Rio Paraopeba, localizadas nas cidades de Juatuba, Mateus Leme, Betim, Mário Campos e São Joaquim das Bicas que informam em seu protocolo de consulta prévia lançado em 2020:

O Rio faz parte dos nossos fundamentos e tem importância ritualística para os nossos cultos e usos, assim como as suas margens, as matas e tudo o que compõe esse espaço. Somos o povo que louva a água, as matas, as estradas e toda a natureza em si. Fomos atingidos, pois nossas águas morreram não podemos mais fazer as referências que fazíamos” (MAKOTA LOCIKILEUARA).

Como já foi apresentado, o critério da auto-atribuição como política afirmativa, previsto na Convenção 169 da OIT¹⁹², no Decreto 4.887/2003¹⁹³ que regulamenta o

¹⁹² Artigo 1º, item 2. “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

¹⁹³ Art. 2º. “Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra, relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. § 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade. § 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. § 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.”

procedimento de titulação territorial quilombola e no Decreto 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, assumiu a condição de fundamento do sistema de direitos das comunidades remanescentes de quilombos no Brasil.

No cerne das discussões acerca da (in) constitucionalidade do Decreto 4.887/2003, o resultado do julgamento da ADI 3.239/DF pelo STF em 2018 validou o autorreconhecimento estabelecido no art. 2º, caput, §1º do Decreto 4.887/2003, como critério essencial para a identificação dos titulares do direito de propriedade a que se refere o art. 68 do ADCT.

Nos marcos de um Estado constitucional pluriétnico, como expressão da autonomia coletiva, as formas próprias de identificação cultural prescindem da chancela estatal, cabendo ao próprio sujeito o direito de manifestar, expressar e viver sua identidade a partir de como determina livremente sua cultura, sua consciência e modos de vida.

Os fatores identitários reivindicados pelos sujeitos são inerentes ao conceito constitucional de remanescentes das comunidades de quilombos, ou seja, “para que se verifique se certa comunidade é de fato quilombola, é preciso que se analise a construção social inerente àquele grupo, de que forma os agentes sociais se percebem, de que forma almejam a construção da categoria a que julgam pertencer” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, p. 207, 2018).

A auto-atribuição, compreendida enquanto signo de referência aponta para um léxico diverso de denominações reivindicadas pela diversidade dos grupos culturalmente diferenciados, indicando tradicionalidades relacionadas a critérios temporais e geracionais de permanência no local.

Almeida (p. 67-68, 2002) defende que a adoção do critério da auto-atribuição demarca o fundamento da ruptura com a antiga definição de quilombo, ao valorizar as representações e práticas dos próprios agentes sociais na conformação das identidades coletivas. Assim, “o importante aqui não é tanto como as agências definem, ou como uma ONG define, ou como um partido político define, e sim como os próprios sujeitos se auto-representam”, indicando “quais os critérios políticos organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de uma certa identidade”. Os procedimentos de classificação externa, muitas vezes estigmatizantes e reprodutores do racismo institucional, são substituídos por outros construídos pelos próprios sujeitos, desde os conflitos em que estão inseridos.

3.4.2. Objetivos dos protocolos quilombolas

Resultado direto das tensões no processo de reprodução dos modelos de desenvolvimento que remetem a interesses e estratégias diferenciadas de apropriação e aproveitamento da natureza, os protocolos de consulta prévia externalizam racionalidades não-hegemônicas, que ressignificam conceitos e formas jurídicas na caracterização de territórios ancestrais como espaços de reprodução cultural e preservação da capacidade de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais usufruírem de seus patrimônios naturais (ASCELRAD, 2004).

Os processos de constituição de cartografias sociais representam um campo epistemológico e político em constante desenvolvimento, e que nos últimos anos têm promovido “a relativização do sentido oficial de se construir mapas e contribuindo para a ressemantização do termo ‘cartografia’ atualmente em jogo” (ASCELRAD; VIÉGAS, p. 15, 2013). A cartografia social tensiona a perda de hegemonia do monopólio estatal não só no ato de cartografar e produzir mapas, ao permitir que quilombolas e indígenas sejam agentes de enunciação de outra geo-biolítica.

Assim, os documentos destinam-se à afirmação de etnicidades e territorialidades dissidentes ante a ideologia territorial empresarial-militar do Estado nação que reduz a natureza à condição de insumo produtivo a ser exponencialmente explorado e consumido. Abrangendo tanto os conflitos distributivos, aqueles relacionados à expropriação e distribuição desigual de recursos naturais, como acesso à água potável, energia, alimento; quanto os conflitos territoriais, nas situações em que em os sistemas de apropriação estatal-privada, com suas consequências sociais e ambientais, entram em choque com as formas ancestrais de uso do território; ou ainda em relação aos conflitos espaciais, causados por efeitos ou impactos difusos, decorrentes de fluxos espaciais danosos como emissões gasosas, poluição da água, contaminação do solo, que extrapolam os limites entre os territórios de múltiplos grupos sociais (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010); cada protocolo de consulta é uma resposta singular aos contextos socioambientais em que as comunidades quilombolas estão inseridas, formulados a partir das formas próprias de organização social e política de cada grupo.

Para além de operacionalizar os processos de consulta e consentimento prévio nos termos da C169, de maneira geral, os protocolos publicizam reivindicações históricas de efetividade e garantia dos direitos fundamentais quilombolas, especialmente as demandas por titulação dos territórios tradicionais, acesso a políticas públicas e reparação por

impactos socioambientais, mobilizando discursos e práticas que inscrevem novas narrativas para o constitucionalismo.

É o que as comunidades quilombolas Apanhadoras de Flores de Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raíz e Baraúnas¹⁹⁴, situadas na Serra do Espinhaço, Alto Jequitinhonha, no Estado de Minas Gerais, manifestam em seu protocolo lançado no ano de 2018:

A cada dia avançamos na auto-organização da comunidade. No entanto, é importante que o Estado garanta – como determina a Constituição Federal – a efetivação dos nossos direitos humanos enquanto quilombolas apanhadoras e apanhadores de flores sempre-vivas. Nesse sentido, nós queremos: nossa liberdade!; a titulação do nosso território; acesso às políticas públicas e serviços como energia elétrica, estradas, pontes, internet, telefonia, transporte escolar, entre outros; escola quilombola, que respeite e fortaleça a identidade das comunidades tradicionais; fortalecimento do artesanato das nossas comunidades, por meio de oficinas, projetos e incentivos; as áreas de uso comum livres; fortalecimento das nossas associações; reconhecimento da história de luta do povo negro e garantia da igualdade racial; acesso ao lazer; geração de renda. desenvolvimento (CQAFSV, p. 11, 2018).

As comunidades da Serra do Espinhaço são formadas por remanescentes de quilombos, caboclos, lavradores, descendentes de garimpeiros e uma diversidade de outros grupos que se identificam como “apanhadores de flores sempre-vivas”. Contudo, desde a criação do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV), em 13 de dezembro de 2002, essas comunidades têm sofrido sérias restrições ao livre exercício dos seus modos tradicionais de subsistência e organização socioterritorial¹⁹⁵.

O parque de proteção integral localizado no planalto meridional da Serra do Espinhaço – nos municípios de Diamantina, Bocaiúva, Olhos d’Água e Buenópolis/MG -, é responsável pela proibição das atividades tradicionais das apanhadoras de flores na serra. O modo de vida tradicional destas comunidades está indissociavelmente vinculado ao meio ambiente em que vivem, constituindo um saber-fazer característico a partir do

¹⁹⁴ A comunidade de Mata dos Crioulos foi certificada em 2010, Vargem do Inhaí em 2011 e Raiz em 2015. Braúnas ainda luta pela certificação quilombola iniciada após o autorreconhecimento.

¹⁹⁵ “O Parque Nacional das Sempre Vivas localiza-se na Serra do Espinhaço, Norte de Minas Gerais, a aproximadamente 100 quilômetros de Belo Horizonte. Criado em 2002, abrange quatro municípios: Diamantina, Buenópolis, Bocaiúva e Olhos D’Água. O Parna abriga grandes aglomerados rochosos, um complexo mosaico de tipologias vegetais, cachoeiras e uma grande concentração de nascentes d’água, entre elas a do Rio Jequitinhonha. O nome do Parque é referência às variadas espécies de “sempre-vivas”, pequenas flores típicas da região onde se localiza. O turismo só é permitido após autorização dos seus organismos de proteção”. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/localizacao/parques-nacionais-e-reservas-ambientais/parque-nacional-das-sempre-vivas-2013-mg>>. Acesso em 16 jan. 2023.

desenvolvimento da agricultura de subsistência, do manejo de gado, da coleta de frutas e das flores sempre-vivas, como principal fonte de renda das famílias.

Tanto a implantação como a gestão da Unidade de Conservação desconsidera a presença histórica de comunidades tradicionais que sobrevivem da utilização de recursos existentes na serra. No caso do PNSV, não houve o processo de consulta pública definido no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 que regula a Lei nº 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação¹⁹⁶. Assim, “segundo os ritos de criação de UCs, os estudos técnicos devem preceder sua proposição levando-se em conta as características socioeconômicas e ambientais para se definir qual a categoria da unidade. Entretanto, no caso do PNSV não ocorreu dessa forma” (FAVERO; ZHOURI, 2015, s.p).

A maioria dos membros das comunidades afetadas apenas ficou ciente da existência do parque em 2007 quando a gestão do ICMBio passa a empreender ações de criminalização dos modos de vida tradicionais comunitários. Além das dificuldades de subsistência e de geração de renda, as comunidades Apanhadoras de Flores têm convivido com restrições de uso e trânsito pelo território, ameaças, constrangimentos e outros tipos de violência física e psicológica por parte de servidores públicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), órgão gestor do Parque (MAPA DOS CONFLITOS, 2015).

Desde então, as comunidades quilombolas e tradicionais atingidas têm avançado no processo de organização e articulação política, compreendendo como se desenvolve a política ambiental de criação de unidades de conservação, lutando por seus direitos¹⁹⁷. A

¹⁹⁶ Pelo §2º do artigo 2º, da Lei nº 9.985/2000: “a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento”. O § 3º complementa dispondo que: “No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas” (BRASIL, 2000). Já o Decreto 4.340/2002 estabelece em seu art. 5º que: “a consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. § 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. § 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta”. (BRASIL, 2002).

¹⁹⁷ Para uma cronologia do conflito socioambiental e dos processos de mobilização das comunidades tradicionais afetadas ver: MAPA DE CONFLITOS. MG - Apanhadores de flores lutam por recategorização do Parque Nacional das Sempre-Vivas e sua transformação em Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/mg-apanhadores-de-flores-lutam-por-recategorizacao-do-parque-nacional-das-sempre-vivas-pnsv-e-sua-transformacao-em-reserva-de-desenvolvimento-sustentavel-rds/>. Acesso em 16 jan. 2023.

principal reivindicação das Apanhadoras de Flores é recategorizar o Parque e transformá-lo em uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), permitindo assim que a coleta das flores sempre-vivas e outras atividades tradicionais possam ser exercidas livremente.

As comunidades apanhadoras lutam contra um modelo de proteção ambiental integral que na verdade reproduz práticas coloniais de expropriação territorial e genocídio cultural. Em uma perspectiva socioambiental crítica, as comunidades quilombolas são detentoras de práticas e saberes tradicionais, “envolvendo uma pluralidade de atividades que ocupam e utilizam diversos ambientes com fluxos e sazonalidades temporais e espaciais” essenciais para uma proteção efetiva do meio ambiente (FAVERO; ZHOURI, 2013, s.p). “Em todos os biomas brasileiros experiências demonstram que a integração ser humano-natureza em sistemas fundamentados nos princípios da agroecologia possibilita a conservação ambiental, a geração de renda e a melhoria nas condições de vida das pessoas” (Idem).

É justamente a lógica neoextravista das políticas econômicas de desenvolvimento, estimulada pelos governos e executada por agentes privados nacionais e estrangeiros que repercute na destruição dos modos de criar, fazer e viver das comunidades quilombolas. O protocolo dos quilombos do Sapé, Marinhos, Rodrigues e Ribeirão, por exemplo, foi elaborado com a finalidade de orientar a aplicação da consulta prévia no processo de “Reparação Integral dos danos causados pelo rompimento da Barragem B-I e Soterramento das Barragens B-04 e B-04-A da Mina do Córrego do Feijão da Empresa Vale S.A” (SAPÉ *et al*, 2019, p. 9).

No dia 25 de janeiro de 2019, três barragens de propriedade da empresa Vale S.A se romperam devido à falta de manutenção infraestrutural, lançando 13 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração contendo diversos metais pesados e substâncias tóxicas por toda extensão do rio Paraopeba, causando a morte de 270 pessoas, o desaparecimento de outras onze, afetando o equilíbrio ecossistêmico do rio, e provocando danos sociais, econômicos e ambientais de grande magnitude às comunidades tradicionais que vivem em seu entorno.

A partir daí, uma longa jornada por responsabilização e reparação integral se inicia, envolvendo o Estado de Minas Gerais, a empresa Vale S.A, a União, órgãos do sistema de justiça, comunidades impactadas, organizações não governamentais e movimentos sociais até hoje não concluída.

O Ministério Público Federal, o Ministério Público de Minas Gerais (MP/MG), a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, a Defensoria Pública da União (DPU), o Estado de Minas Gerais e a Advocacia-Geral da União ajuizaram ação conjunta na 2ª Vara Estadual da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte/MG, pedindo a imediata condenação parcial da Vale S.A a indenizar o Estado por perdas e danos materiais, morais coletivos e sociais em razão do rompimento das barragens¹⁹⁸ (MPF, 2020).

No total, o valor das indenizações atingiu a cifra de R\$ 54 bilhões, sendo R\$ 26 bi referentes às perdas econômicas e R\$ 28 bi relacionados aos danos morais coletivos, difusos e transindividuais lesados. O montante foi calculado a partir da “gravidade e repercussão das lesões, a situação econômica do ofensor, o proveito obtido com a conduta, o grau de culpabilidade, a reincidência e a reprovabilidade social dos fatos”¹⁹⁹.

Na ação, o MPF (2020, p. 59) pede ainda a criação de “chamada [pericial] que trate de identificar danos sofridos pelas comunidades tradicionais”, especialmente os de ordem imaterial, de cunho cultural, religioso e do modo de vida das populações tradicionais impactadas. “Isso porque as perdas e lutos comunitários afetaram a identidade cultural e se utilizaram para recuperação de manifestações culturais intangíveis, como as tradições orais, a música, idiomas e festas, além dos bens artísticos” (Idem).

Para tanto, o órgão ministerial reforça a necessidade de “em consonância com a caracterização dos povos e comunidades tradicionais, ser desenvolvido protocolos autônomos de consulta prévia, livre e informada, conforme preconiza o art. 2, VII da lei nº 13.123/15, construídos pelos povos e comunidades tradicionais dos espaços atingidos” (MPF *et al*, 2020, p. 59).

¹⁹⁸ MPF – Ministério Público Federal. Ação Civil Pública. 2020. 1) Autos do Processo n.º 5010709-36.2019.8.13.0024. Tutela Antecipada Antecedente. Autor: Estado de Minas Gerais e outros. Ré: Vale S/A; 2) Autos do Processo n.º 5026408-67.2019.8.13.0024. Ação Civil Pública (decorrente da tutela antecipada antecedente). Autores: Estado de Minas Gerais e outros. Ré: Vale S/A; 3) Autos do Processo n.º 5044954-73.2019.8.13.0024. Ação Civil Pública (Danos Ambientais). Autor: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ré: Vale S/A; 4) Autos do Processo n.º 5087481-40.2019.8.13.0024. Ação Civil Pública (Danos Econômicos). Autor: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ré: Vale S/A. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2020/peticao-brumadinho-despacho-saneador-2020-08-25-assinado-2.pdf>. Acesso em 19 de jan. 2023.

¹⁹⁹ MPF – Ministério Público Federal. **Desastre da Vale: MPF e demais instituições estaduais e federais pedem imediata condenação da Vale ao ressarcimento do Estado e ao pagamento de danos morais e sociais ocasionados em Brumadinho (MG)**. 2020. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/desastre-da-vale-poder-publico-pede-imediata-condenacao-da-vale-ao-ressarcimento-do-estado-e-ao-pagamento-de-danos-morais-e-sociais-ocasionados-em-brumadinho-mg>>. Acesso em 19 jan. 2023.

Todavia, ao invés de efetivar a consulta prévia, o governo de Minas Gerais dá seguimento às negociações junto à empresa Vale S.A, com amparo das instituições do sistema de justiça estadual e federal, à revelia dos interesses das comunidades atingidas, sob a justificativa de que pela via judicial a negociação poderia se arrastar por anos²⁰⁰. Acobertado por uma cláusula de confidencialidade, o novo acordo modifica o processo de reparação, os valores a serem pagos, além de alterar a forma de gestão, fiscalização e execução dos projetos de compensação ambiental²⁰¹ (CNDH, 2020, p. 7).

O interesse da mineradora é garantir a redução de cerca de R\$ 30 bilhões em relação ao pedido de indenização feito na ação ajuizada pelo MPF, sem qualquer diálogo ou mediação com as comunidades afetadas, inclusive oferecendo ao governo de Minas como contrapartida, o pagamento por obras de infraestrutura a serem realizadas no Estado²⁰² (CAMARGOS, 2020). Muito embora a minuta do acordo expresse que o direito de consulta prévia será respeitado, o que se verifica na prática é a violação das garantias de participação quilombola.

Diante do avançar das tratativas em desrespeito aos interesses dos quilombos afetados, a Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), através de ofício nº 1612/2020, denuncia ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que decide apurar as violações aos direitos de consulta e consentimento das comunidades quilombolas de Brumadinho.

Mesmo em contrariedade ao que dispõe a C169, o “Termo de Medidas de Reparação”, como foi nomeado o novo acordo entre a empresa Vale, o governo de Minas, MPE, MPF e DPE, previu o pagamento de R\$ 37,68 bilhões em indenizações, quase R\$20 bilhões a menos do que o pedido inicial feito em juízo²⁰³.

²⁰⁰ “Informações divulgadas pela organização Repórter Brasil mostraram a existência de um intenso diálogo entre governo de Minas Gerais, a Vale S.A. e instituições do sistema de justiça federais e estaduais, visando a um possível acordo para todo o Estado e especialmente para as populações de Brumadinho e municípios impactados da calha do Rio Paraopeba. As negociações ocorreram no âmbito do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), órgão de mediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais” (CNDH, 2021, p. 7).

²⁰¹ CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (CNDH). **Relatório Situação dos Quilombolas Atingidos/as pelo Rompimento da Barragem de Córrego do Feijão em Minas Gerais**. 1ª edição. Brasília, 11 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>>. Acesso em 20 de jan. 2023.

²⁰² CAMARGOS, Daniel. Brumadinho: **Vale quer reduzir em R\$30 bi valor que pagará por reparação de danos**. Repórter Brasil, 2020. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2020/11/brumadinho-vale-quer-reduzir-em-r-30-bi-valor-que-pagara-por-reparacao-de-danos/>>. Acesso em 19 de jan. 2023.

²⁰³ “O valor acordado de R\$ 37,68 bilhões inclui R\$ 5,89 bilhões que já foram gastos com determinadas obras e ações realizadas pela mineradora desde a tragédia. Serão destinados R\$ 3 bilhões para projetos nas comunidades que sofreram impactos e R\$ 6,1 bilhões para um programa de transferência de renda aos atingidos. Outros R\$ 4,7 bilhões serão para investimentos socioeconômicos em 26 municípios da Bacia do Paraopeba: a Vale irá executar as medidas, mas projetos das prefeituras e também dos atingidos poderão

Ampliando as estratégias de enfrentamento, as comunidades atingidas ajuízam Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 790, pedindo a suspensão do acordo, sob o argumento de que ficaram com apenas 20% dos valores a serem pagos como reparação direta²⁰⁴, além da manutenção do pagamento do auxílio emergencial às famílias até a conclusão da consulta prévia, livre e informada. Distribuída sob a relatoria do então ministro do STF, Marco Aurélio Mello, a ADPF teve seu prosseguimento negado, e atualmente encontra-se com Agravo Regimental pendente de apreciação.

Como pode ser verificado, o processo de reparação ainda em curso foi marcado pela ausência de participação das comunidades afetadas, bem como as medidas de compensação socioambiental previstas pelo Estado de Minas Gerais no acordo firmado pela empresa e validado pelo sistema de justiça, não foram objeto de consulta prévia.

Os/as atingidos/as presentes relataram ainda o sofrimento emocional, físico e psicológico diante das tragédias e violações de direitos, sofrimento irreparáveis e que não estão sendo observados e levados em consideração. Relataram as dificuldades em serem reparadas pelos danos sofridos e que vêm sofrendo. Pessoas que não conseguiram cumprir as consultas médicas e perderam a visão, relatos de mulheres grávidas que não conseguiram fazer o pré-natal devido a dificuldades de logística provocados pelos crimes da Vale S.A., além dos medos e inseguranças que cercam a comunidade devido à continuidade da mineração na região (CNDH, 2021, p. 11).

Para além das perdas materiais, os quilombolas de Brumadinho e as comunidades ribeirinhas do rio Paraopeba são forçados a conviver com os traumas gerados pela lógica de expropriação neoextrativista que a atividade econômica da mineração bem representa. Enfrentando os desafios desse complexo contexto conflitivo é que as comunidades afetadas decidem elaborar seu protocolo de consulta prévia.

Esse também foi o caminho de luta empreendido pelas quase 200 comunidades que constituem os territórios quilombolas de Alcântara, Santa Tereza e da Ilha do Cajual, localizados no município de Alcântara, Estado do Maranhão. Em agosto de 2019, os

ser contemplados dentro desse montante. A recuperação ambiental foi estimada em R\$ 6,55 bilhões, valor que poderá ser maior já que todos os danos ao meio ambiente deverão ser reparados. Além disso, R\$ 6,42 bilhões serão revertidos para variadas obras nas áreas de saúde, saneamento e infraestrutura. São previstas reformas de hospitais e intervenções consideradas necessárias para assegurar a segurança hídrica da região metropolitana. Os R\$ 4,95 bilhões restantes financiarão, como medida compensatória, obras de mobilidade. A principal delas será o Rodoanel Metropolitano, um projeto do governo mineiro para desafogar o tráfego que passa por áreas urbanas de Belo Horizonte, Contagem e Betim. A previsão é a construção de 100 quilômetros de vias que contornarão a Região Metropolitana de Belo Horizonte e ligarão as rodovias federais BR-040, BR-381 e BR-262" (CNDH, 2021, p. 9).

²⁰⁴ A ADPF 790 foi ajuizada pela Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (Anab) e o Movimento pela Soberania, Popular na Mineração (MAM), juntamente com o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

quilombolas lançaram seu protocolo autônomo de consulta prévia com o objetivo de “nortear a atuação do Estado brasileiro nas suas esferas federal, estadual e municipal, e em todos os seus níveis: executivo, legislativo e judiciário, notadamente, no processo de desenvolvimento nacional, regional e local que afetam os direitos das comunidades quilombolas de Alcântara/MA” (ATEQUILA *et al*, 2019, p. 1).

Como contranarrativa insurgente, os quilombos afirmam que o protocolo serve:

Para mostrar a toda sociedade, ao Estado e aos governos brasileiros que nós existimos, somos centenas de famílias e comunidades reconhecidas e autoidentificadas quilombolas, somos pessoas sujeitos e sujeitas de direitos e não aceitamos que o Estado brasileiro e/ou entes privados possam implantar seus projetos de desenvolvimentos em nossos territórios, ou mesmo adotar medidas administrativas e legislativas sem que instale procedimento de consulta e consentimento prévio, livre e informado das comunidades quilombolas de Alcântara, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (C169), devidamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do Decreto nº. 5.051/2004 (Idem).

O conflito remete à instalação e expansão do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) desde a década de 1980, quando cerca de 300 famílias, de 32 comunidades, foram removidas da área de 62 mil hectares designada à Força Aérea Brasileira (FAB) para a implementação do projeto dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Espacial²⁰⁵. O Estado do Maranhão, através do Decreto nº 7.820, de 12 de setembro de 1980, declara como de utilidade pública para fins de desapropriação partes significativas do território quilombola de Alcântara, deslocando gradativamente as famílias para sete agrovilas de reassentamento.

O CLA foi alvo de Ação Civil Pública²⁰⁶ interposta pelo MPF contra vícios no seu processo de licenciamento que inclusive resultou em sentença condenando a União e o IBAMA:

[...] à obrigação de não fazer consistente em não licenciar o Centro de Lançamento de Alcântara, até que seja complementado, pelos empreendedores, o EIA/RIMA, no tocante aos seguintes aspectos: impactos no patrimônio cultural da Cidade de Alcântara; impactos dos reassentamentos nas comunidades – realizados e a realizar; impactos nas comunidades

²⁰⁵ “A instalação da base ocorreu em meio a um grande conflito social, ao confrontar os interesses e direitos de propriedade das comunidades quilombolas com a ação do estado do Maranhão que, em 1980, publicou o Decreto no 7.820, desapropriando uma área de 52 mil hectares para a implantação do CLA. A área foi expandida, em 1991, pelo então presidente Fernando Collor, em mais 10 mil hectares, perfazendo 62 mil hectares, e já na vigência do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que afirma direitos de demarcação dos territórios quilombolas” (CNDH, 2018).

²⁰⁶ Ação Civil Pública nº 1999.37.00.007382-0.

remanescentes de quilombos; análise do perfil antropológico, social e econômico das comunidades impactadas e salvaguarda das referências histórias e culturais das mesmas; adoção das medidas mitigadoras e compensatórias em relação às comunidades afetadas pelos reassentamentos²⁰⁷ (MPF, 2019, p. 3).

Diante das violações sucessivas e da morosidade do sistema interno de justiça, em agosto de 2001, os representantes das comunidades quilombolas de Samucangaua, Iririzal, Ladeira, Só Assim, Santa Maria, Canelatiua, Itapera e Mamuninha – todas integrantes do mesmo território étnico de Alcântara, Maranhão; juntamente com outras organizações civis como o Centro de Justiça Global; a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH); o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN); a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA), e a Global Exchange apresentaram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petição contra a República Federativa do Brasil denunciando a “desestruturação sociocultural e violação ao direito de propriedade e ao direito à terra dos quilombolas de Alcântara” (CIDH, 2006, s.p), além de graves impactos econômicos, familiares, culturais e religiosos.

Pela gravidade das denúncias, em 21 de outubro de 2006, a CIDH publica o relatório de admissibilidade do caso²⁰⁸ (Relatório nº 82/06; Petição 555-01), reconhecendo que o processo de desapropriação empreendido pelo Estado do Maranhão poderia qualificar violação à Convenção Interamericana²⁰⁹. Dois anos depois, em outubro

²⁰⁷ MPF – Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). **Nota Técnica nº 03/2019-6CCR**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2019/nota_tecnica_03_2019_6CCR1.pdf. Acesso em 15 jan. 2023.

²⁰⁸ CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 82/2006. Petição nº 555-01. Admissibilidade. Comunidade de Alcântara. Brasil. 21 de outubro de 2006**. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.555.01port.htm>. Acesso em 17 de jan. 2023.

²⁰⁹ “66. A Comissão considera que, *prima facie*, os fatos alegados pelos peticionários podem caracterizar o descumprimento das obrigações emergentes do artigo 1 (1), em conexão com a violação do artigo 17, em relação às famílias reassentadas e às famílias ameaçadas de reassentamento; 16, no tocante à individualidade das comunidades existentes na região de Alcântara; 21, no concernente à expropriação das terras dadas às comunidades restantes de quilombos, com fundamento no artigo 68 da Constituição Federal do Brasil de 1988; 22, uma vez que é possível que tenha sido violado o direito das comunidades reassentadas nas “agrovilas” de circular para pescar e plantar, bem como em relação às supostas diminutas propriedades oferecidas às comunidades quilombolas. No pertinente às eventuais violações dos artigos 8 e 25, as supostas vítimas seriam todas as pessoas que possam ter sofrido pelas condições a que foram expostas em razão de ter-se decretado a utilidade pública dos terrenos, com a posterior expropriação de algumas famílias. Tratando-se de comunidades afrodescendentes que alegam que seus direitos não teriam sido adequadamente tutelados, a CIDH considera *motu proprio* que os fatos poderiam caracterizar uma violação ao artigo 24, em conexão com em 1 (1); 67. Por outra parte, a Comissão decide admitir igualmente a presente com respeito às eventuais violações ao artigo 2 da Convenção Americana, toda vez que, conforme se assinalou acima, a Comissão, no marco da análise dos recursos internos, decidiu admiti-lo por considerar a

de 2008, é realizada a primeira audiência na sede da Corte Interamericana, em Washington DC, EUA após peticionamento da Justiça Global, “onde foram ouvidos dois representantes das comunidades peticionadas, senhores L.A e senhora M.S de Brito e Mamuna, o e processo registrado como Case 12.569 – Quilombolas Communities of Alcântara” (BRAGA, 2011, p. 142).

Em 2017, já no governo federal de Michel Temer (MDB), inicia-se a mais recente proposta de expansão do Centro de Lançamento, no contexto de assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas – AST, firmado entre o Brasil, através da Força Aérea Brasileira (FAB) e a Agência Espacial Brasileira (AEB), e os Estados Unidos da América. O Acordo foi celebrado em março de 2019, aprovado pelo Congresso Nacional em outubro daquele ano e finalmente promulgado em fevereiro de 2020. Pelas informações do termo é possível estimar que mais de 700 famílias, de 31 comunidades quilombolas, em 12.000 hectares, serão novamente deslocadas de forma compulsória da área que se pretende incorporar ao Centro. Em nenhum momento foi realizada a consulta prévia das comunidades remanescentes de quilombo impactadas.

Em reação aos intentos de ampliação do CLA, os quilombolas têm fortalecido a articulação com movimentos sociais e entidades sindicais da região, realizando encontros regionais e nacionais, cursos de formação jurídica, incidência em órgãos do sistema de justiça nacional e internacional, protestos e ações diretas como a mobilização do dia 28 de julho de 2017, que culminou no bloqueio da entrada do Centro, por cerca de 6 horas, para dar visibilidade à luta das comunidades afetadas.

Em função do acirramento do conflito territorial, em 29 de agosto do mesmo ano, representantes do GT Quilombola do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), realizaram visita institucional para apuração das possíveis violações cometidas e aquelas ainda em curso, decorrentes do AST. Além da Agrovila Marudá, a missão também visitou as comunidades de Mamuna, Baracatatiua, Canelatiua, Santa Maria, Brito, Samucangaua, Iririzal e Ladeira, que se encontram na área ameaçada pela ampliação do CLA. No relatório da missão, o CNDH destacou que:

Com os anúncios de retomada dos planos de ampliação do CLA, as comunidades quilombolas de Alcântara voltaram a se inquietar com o risco de novas expropriações de seu Território e deslocamentos compulsórios. Teme-se expandir a experiência vivenciada no período de deslocamentos compulsórios da década de 1980 e as respectivas consequências que se fazem

possibilidade de que a legislação brasileira poderia não oferecer um efetivo processo legal para discutir a decretação de utilidade pública no processo de desapropriação” (CIDH, 2006, s.p).

presente até os dias atuais. As comunidades vivem amedrontadas diante da possibilidade de terem de enfrentar novamente um modelo de reassentamento que já se demonstrou fracassado. O processo de desterritorialização, da década de 1980, gerou graves impactos psicológicos para os indivíduos deslocados compulsoriamente, além de constrangimentos à sobrevivência física e cultural dos quilombolas (CNDH, 2017, p. 35).

Em 24 de abril de 2019, no governo do então presidente Jair Bolsonaro, a Câmara dos Deputados encaminhou ao Ministério da Defesa o Requerimento de Informação nº 424/2019, solicitando esclarecimentos acerca do AST quanto à utilização do centro espacial. Na oportunidade, a Câmara inquiriu se o Ministério “acredita que o AST com os EUA respeita as determinações da Convenção n. 169 da OIT? Se sim, de que modo?” Questionou ainda se “os corredores de pesca para as comunidades quilombolas serão de algum modo afetados? Os EUA terão algum controle sobre o acesso a essas vias?”²¹⁰ (MPF, 2019, p. 6).

Em resposta, através do Ofício nº 12.719/GM-MD, o Ministério da Defesa minorou o cumprimento da C169 e os direitos territoriais, de consulta e consentimento prévio das comunidades quilombolas, afirmando que:

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) assinado entre o Brasil e os EUA, em 18 de março de 2019, não trata de questões fundiárias. O escopo do acordo é tão somente a proteção de tecnologia envolvida em lançamentos a partir do CEA quando esta tecnologia for de propriedade do Governo dos EUA ou de empresa daquele país. Contudo, caso a ratificação do AST pelo Congresso promova, como se espera, um incremento nos negócios e isso leve o Governo Brasileiro a prosseguir com a consolidação do CEA, a população quilombola, que ora habita a área a ser futuramente utilizada pelo Centro, será assentada em outra área da mesma região. Para tanto, serão observadas as previsões da Convenção 169 da OIT, incluindo a consulta prévia e informada à população quilombola afetada; O questionamento sobre o trecho do informe 426/2017/COJAER/CGU/AGU está fora do escopo do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST).

Contudo, ressalta-se que as comunidades quilombolas ocupam lugar de destaque nas ações que o Governo Federal está levando a cabo; O AST trata de salvaguardas tecnológicas e não contém dispositivos acerca do relacionamento do Centro com as comunidades locais; O controle sobre

²¹⁰ “12) Os artigos 6 e 15 da Convenção n. 169 da OIT determinam que as comunidades quilombolas devem ser consultadas previamente, de modo livre e informado sobre projetos que podem afetar seus territórios e modos de vida. Além disso, a Justiça Federal já determinou que se realize a titulação do território das comunidades quilombolas de Alcântara, em conformidade com as disposições constitucionais sobre o tema. Pergunta-se: Este Ministério acredita que o AST com os EUA respeita as determinações da Convenção n. 169 da OIT? Se sim, de que modo? Este Ministério concorda com a avaliação expressa no informe n. 426/2017/COJAER/CGU/AGU de que as comunidades quilombolas “se converteram em uma verdadeira barreira ao desenvolvimento da nação brasileira”? Os corredores de pesca para as comunidades quilombolas serão de algum modo afetados? Os EUA terão algum controle sobre o acesso a essas vias?”. IN: MPF – Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). **Nota Técnica Nº 03/2019-6CCR**. 2019. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-epublicacoes/publicacoes/notatecnica/2019/nota_tecnica_03_2019_6CCR1.pdf. (MPF, 2019, p. 6).

quaisquer vias que estiverem dentro do raio de segurança de algum sítio no qual seja iminente um lançamento caberá, conjuntamente, aos órgãos brasileiros e às empresas envolvidas no lançamento propriamente dito, sejam empresas de que País for, conforme uma matriz de responsabilidades e protocolos a serem acordados bastante tempo antes de cada atividade de lançamento (MPF, 2019, p.7).

Ante a intransigência do governo federal no seguimento do Acordo, o Ministério Público Federal, através da 6ª Câmara de Revisão e Coordenação (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais), expediu a Nota Técnica Nº 03/2019-6CCR²¹¹, indicando a necessidade de “pronta realização de consulta livre, prévia e informada às Comunidades Remanescentes de Quilombo de Alcântara nos termos da Convenção n. 168 da OIT, previamente à implementação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos da América” (MPF, 2019, p. 1).

No plano da jurisdição internacional, em novembro de 2019, é realizada nova audiência do caso junto à CIDH, no 174º Período de Sessões²¹², oportunidade em que o organismo colheu as novas alegações das comunidades petionárias através de seus representantes legais²¹³.

Com o avançar das tratativas do AST entre Brasil e Estados Unidos, a iminência do deslocamento compulsório de novas famílias quilombolas do território de Alcântara em meio à pandemia global da Covid-19 foi questionada judicialmente pelo deputado

²¹¹ MPF – Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). **Nota Técnica Nº 03/2019-6CCR**. 2019. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2019/nota_tecnica_03_2019_6CCR1.pdf. Acesso em 18 de jan. 2023.

²¹² CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Audiência Nº 13**: Disponível em <<https://oea.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/301A.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2023.

²¹³ “Audiencia No. 13. Caso 12.569 de Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. El caso se relaciona con la expropiación promovida por el Estado para hacer viables los proyectos aeroespaciales en Alcântara, con la instalación de una base militar presuntamente dentro del territorio de las comunidades quilombolas. La audiencia tuvo como objetivo recibir cuatro declaraciones y escuchar los alegatos orales de las partes en relación con el fondo del asunto. La CIDH recibió las declaraciones de Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira (testigo, abogada pública), Alfredo Wagner Berno de Almeida (perito, antropólogo), ofrecidos por parte de las solicitantes. Asimismo, la CIDH recibió las declaraciones de Sergio Antonio Frazão Araujo (testigo, médico veterinario y epidemiólogo) y André Barreto Paes (testigo, Agencia Espacial Brasileira), ofrecidos por parte del Estado de Brasil. Según lo alegaron los peticionarios, la expropiación, así como otras acciones que incluyeron el desplazamiento de parte de las comunidades, interferencias en el modo de vida de todas las comunidades del territorio y la falta de titulación del mismo, resultarían en serias violaciones de los derechos humanos de las comunidades afectadas. El Estado, por su parte, ha sostenido, entre otros aspectos, que ha actuado de conformidad con el marco jurídico aplicable, y que las condiciones de vida de la población local habrían mejorado desde la instalación de la base militar de Alcântara como resultado de diferentes medidas estatales, señalando asimismo que las actividades de la base podrían generar un desarrollo local. La Comisión Interamericana continuará con el estudio del caso en el Informe de Fondo que adoptará al respecto”. IN: CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Anexo Comunicado de Prensa 301/19. 174 Periodo de Sesiones. Disponível em: <https://oea.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/301A.pdf>. Acesso em 17 de jan. 2023.

federal maranhense Bira do Pindaré (PSB), presidente da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Comunidades Quilombolas. Em 12 de maio de 2020, uma decisão liminar da 8ª Vara Federal Ambiental de São Luís/MA determinou a suspensão de todas as ações do governo federal relacionadas à execução do processo de realocação das comunidades tradicionais que vivem na área destinada à ampliação ao Centro de Lançamento. A decisão tem validade até a conclusão do processo de consulta prévia, livre e informada, das comunidades afetadas.

Até que em 5 de janeiro de 2022, vinte anos após a instauração do processo, a CIDH apresenta à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) o Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Em seu Relatório de Mérito, a Comissão considerou a responsabilidade do Estado brasileiro ante as omissões quanto à propriedade tradicional das comunidades quilombolas, tanto em relação à falta de titulação definitiva dos territórios como pelo desrespeito à propriedade ancestral e à consulta prévia no processo de desapropriação levado a cabo em 1980 (CIDH, 2022).

Além disso, a CIDH reforçou que o Estado não realizou estudos ambientais de qualidade quanto aos possíveis impactos às comunidades quilombolas, muito menos um processo de reassentamento adequado e nem garantiu a compensação integral que permitissem as comunidades participar dos benefícios do projeto.

Por outro lado, concluiu que o desenvolvimento do CLA alterou o modo de vida de todas as comunidades quilombolas de Alcântara, uma vez que se baseiam em um sistema de troca de bens e recursos que permite seu desenvolvimento e sobrevivência. A Comissão destacou que as restrições e proibições impostas têm impedido o livre acesso das comunidades às suas terras e lugares sagrados, afetando suas tradições e sua sobrevivência cultural e espiritual. Actualmente, as populações reassentadas não têm acesso a habitação condigna e enfrentam várias dificuldades devido à má qualidade dos terrenos alternativos, à escassez de água, à degradação do ambiente provocada pelo abate de árvores e às restrições de acesso a determinados locais. , incluindo o mar, aspectos que afectaram a agricultura, cultivo de alimentos para sobrevivência, caça e pesca. Tudo isto, enquadrado num contexto geral de múltiplas vulnerabilidades, que aprofunda a discriminação sistemática, a falta de proteção territorial, a falta de acesso à justiça, o abandono, a indiferença e a ausência do Estado para resolver os problemas que afetam estas comunidades historicamente excluídas e em situação de pobreza extrema (CIDH, 2022, s.p).

Com base nessas determinações, a Comissão Interamericana concluiu que o Estado brasileiro é responsável pela violação dos direitos à integridade pessoal, garantias judiciais, liberdade de expressão e associação, proteção da família, propriedade, direitos políticos, igualdade perante a lei, proteção judicial e direitos econômicos, sociais e culturais da Convenção Americana, em relação a seus artigos 1.1 e 2, bem como diversos

direitos estabelecidos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (CIDH, 2022).

A CIDH recomendou ao Estado do Brasil, entre outras: adotar medidas para conseguir a delimitação, demarcação, titulação plena do território ancestral das comunidades quilombolas de Alcântara, garantindo-lhes a posse segura de acordo com os limites reconhecidos e de acordo com sua cultura identidade, estrutura distintiva social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições; adotar medidas para que as terras alternativas atualmente ocupadas pelas comunidades reassentadas garantam a autodeterminação de seus membros e seu direito de viver pacificamente seu modo de vida tradicional; e reparar integralmente as consequências das violações declaradas no Relatório de Mérito (CIDH, 2022).

Toda essa trama política e institucional que atravessa a realidade dos conflitos socioambientais quilombolas e seus processos de resistência evidencia como os discursos hegemônicos acerca do binômio soberania-desenvolvimento, e mesmo da proteção ambiental, acentuam as clivagens entre racismo e território (GOMES, p. 72, 2020), decorrendo de uma matriz jurídica constitucional comum, qual seja, a antinegitude (VARGAS, 2010).

Segundo Viana (2020, p. 105), a partir das formulações de (CARNEIRO, 2005, p. 39); (WERNECK, p. 04) e (VARGAS, 2017, p. 96), a heterogeneidade das práticas espoliativas, a raça como atributo político e sociológico e a violência antinegra, enquanto fatores estruturantes em sociedades coloniais conformam um dispositivo de poder eficiente que legitima a expropriação de corpos e territórios negros.

Através da implantação de unidades de conservação, justificadas por um discurso de proteção ambiental integral, ou da militarização de áreas geográficas, sob o crivo da soberania/segurança nacional, ou ainda pelo estímulo às atividades predatórias como modelo de crescimento econômico, a ideologia territorial do Estado nação “traduz a carga de exclusão do negro como sujeito de direito, visto que é alocado à condição de inimigo da nação e ‘empecilho’ ao desenvolvimento” (GOMES, 2020, p. 73).

Por isso que as experiências de elaboração dos protocolos quilombolas evocam outra gramática constituinte, pautada pela afirmação étnico-territorial para defesa dos seus modos de criar, fazer e viver contra as invisibilidades e silenciamentos reproduzidos pela sociedade nacional dominante. A partir de uma narrativa histórica que se registra no tempo através das relações de poder (NASCIMENTO, 2018, p. 414), os protocolos quilombolas reivindicam outra matriz histórico-jurídica, demarcando formas alternativas

de manuseio técnico e científico do direito, tanto para denuncia das violações às suas garantias fundamentais, como para traduzir a “trajetória-experiência dos quilombos como testemunho de outra ordem jurídico-política que reivindique a noção de territorialidade quilombola” (GOMES, 2020, p. 73).

Do ponto de vista imediato, o protocolo de consulta se destina à regulação dos processos de diálogo intercultural para operacionalização do direito de consulta prévia livre e informada diante das medidas legislativas e administrativas com capacidade de afetar comunidades tradicionais, seus territórios e recursos naturais. De maneira abrangente, enquanto experiência de resistência na diáspora, os protocolos são resultado da criatividade autônoma da população negra, produtores de tensões e novos significados para a teoria e prática constitucional, ainda circunscritas pelo paradigma branco, moderno e colonial.

3.4.3. Dever de consultar, objeto e responsáveis pelo processo de consulta

Como já destacamos no capítulo anterior, o Estado é o sujeito responsável pela garantia de cumprimento do dever de consulta prévia, livre e informada no Brasil. Assim, os governos federal, estadual, municipal e distrital, devem implementá-lo sempre que a execução de atividades, projetos ou empreendimentos possam impactar direta ou indiretamente as populações tradicionais interessadas.

Nessa perspectiva, os protocolos quilombolas analisados reafirmam o dever estatal de consulta, sem, no entanto, prescindir da autonomia quanto à coordenação e condução dos processos internos de tomada de decisão. É o que vocalizam as comunidades quilombolas do Alto Trombetas II, em seu protocolo de consulta:

O Estado brasileiro é o responsável direto pela realização da consulta, inclusive pela logística do evento, mas sempre em acordo prévio com a ACRQAT. A diretoria da associação e os líderes comunitários são responsáveis pela condução dos eventos da consulta, podendo montar comissões específicas para cada processo de consulta e indicar quilombolas ou membros externos como colaboradores. Todos os moradores do território são responsáveis pela consulta, pois contamos com sua participação nas decisões sobre a vida coletiva (ACRQAT, 2018, p. 29).

As comunidades quilombolas de Passagem, Nazaré do Ariri e Peafú, do município de Monte Alegre, Estado do Pará, embora reconheçam a obrigação estatal, reforçam no protocolo lançado em 2019, o protagonismo comunitário na condução da consulta.

Ao longo do processo, entendemos a importância da consulta para a coletividade e que ela é um instrumento de fortalecimento de nossas decisões comunitárias e das próprias associações quilombolas. Portanto, nossa intenção é que seja um instrumento de fortalecimento de nossa luta e de fortalecimento de nossa união. Por isso, não abrimos mão da Consulta e exigimos que ela seja Livre, Prévia e Informada (PASSAGEM *et al*, 2019, p. 6).

Para tanto, e desde as formas próprias de organização social e política de cada comunidade ou conjunto de comunidades, os protocolos sistematizam os diferentes modos em que a consulta prévia deve ser realizada para um consentimento válido. Os quilombolas do território de Laranjituba e África destacam os termos em que deve se pautar a ação do Estado:

Se a qualquer tempo a comunidade verificar que o governo não está cumprindo o que havia se comprometido - seja durante o processo de consulta, ou mesmo depois, da decisão final da comunidade - suspende-se os efeitos da decisão, até que as demandas da comunidade sejam contempladas (AQUIBAC, 2018, p. 10).

A consulta deve sempre ser feita pelo Estado, já que este, enquanto sujeito de direito público, é quem adota medidas administrativas (concessões, permissões e outorgas) e legislativas (leis, decretos, resoluções), e não as empresas. Nesse sentido, as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira estabelecem que:

Qualquer projeto de intervenção no território deverá levar em conta o enfoque socioambiental e o diálogo intercultural, com identificação dos impactos, riscos, danos, afetações e possíveis benefícios a serem repartidos de forma justa e equitativa, inclusive na realização de EIAs/RIMAs, ainda, os órgãos técnicos deverão convocados a apresentar dados e informações de sua competência, pertinentes ao tema consultado (VALE DO RIBEIRA, 2020, p. 15)

Sendo atribuição do Estado, qual órgão, autarquia, poder, seria competente para conduzir a consulta? Oliveira, Gavilan e Silva (2020, p. 59), analisando a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) sobre a matéria, identificam interpretações diversas quanto à competência, especialmente acerca da possibilidade (ou não) de delegação dessa obrigação.

Posições como a da Desembargadora Federal Selene de Almeida, argumentando que “a consulta, com seu caráter *intuitu personae*, deve ser realizada diretamente aos povos pelo Congresso Nacional, sem poder delegar, pois é ele quem tem o poder de

outorgar a obra” (Idem). No mesmo julgamento²¹⁴, o Desembargador Fagundes de Deus apresenta voto divergente, contrapondo que a “consulta poderia e deveria ser feita por intermédio da FUNAI”, ou da FCP/INCRA no caso das comunidades quilombolas.

As pesquisadoras destacam ainda decisões em que o Poder Judiciário autoriza que a própria empresa interessada na execução do empreendimento realize o processo de consulta prévia, como no caso do projeto de instalação da Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Sacre-14, no município de Brasnorte-MT (OLIVEIRA, GAVILA; SILVA, 2020, p. 60). Em completo desacordo aos parâmetros normativos do sistema interamericano, a decisão válida que um agente privado em conflito de interesse seja o responsável pela realização da consulta prévia.

Pelas normas e jurisprudências internacionais, a competência genérica é sempre do Estado, cabendo a cada ordenamento jurídico interno definir as estruturas administrativas que irão operacionalizar a consulta prévia, livre e informada. Na Colômbia, por exemplo, o Decreto 2353, de 26 de dezembro de 2019, instituiu a *Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa*, órgão vinculado ao Ministerio del Interior, com atribuição de liderar, dirigir e coordenar o exercício do direito de consulta prévia, mediante procedimentos adequados, estabelecendo diretrizes, metodologias, protocolos e ferramentas diferenciadas para realizar os processos de consulta e consentimento em conformidade com a legislação sobre a matéria.

No caso brasileiro, em âmbito federal, não há lei, nem órgão competente exclusivo para atuar nos processos de consulta prévia. Quando as medidas administrativas envolvem a afetação de grupos étnicos, essa competência tem sido exercida ora pela FUNAI, ora pela FCP, ora pelo INCRA, ora pelo ICMBio, variando conforme a condição do território e de como as comunidades afetadas se reconhecem (indígenas, quilombolas, tradicionais). Quando os impactos decorrem de medidas legislativas, a autoridade regulamentadora é a responsável por garantir o direito de consulta.

Em relação ao objeto da consulta, os protocolos quilombolas reforçam a necessidade de sua aplicação nos termos estabelecidos pela C169, recaindo sobre todas as medidas administrativas e legislativas com capacidade de afetação dos direitos coletivos das comunidades. Como já fora apontado, o processo de consulta prévia não se confunde com as oitivas e audiências públicas realizadas em outros procedimentos administrativos, a exemplo do licenciamento ambiental, devendo abranger

²¹⁴ Apelação Cível n.º 0000709-88.2006.4.01.3903.

necessariamente todas as fases de tomada de decisão acerca da atividade ou empreendimento, com o objetivo de obter o consentimento das comunidades afetadas.

3.4.4. Procedimentos para o diálogo intercultural com o Estado e atores não-estatais

Os protocolos quilombolas são instrumentos de mediação que determinam as bases para um diálogo intercultural com o Estado e atores não-estatais, a partir de negociações políticas equitativas. As vivências, trajetórias e experiências das comunidades negras são o ponto de partida para a interlocução com o Estado, por isso que em todos os documentos analisados, as comunidades evidenciam os vínculos entre territorialidade, etnicidade e ancestralidade como fundamento das suas demandas de participação política.

É o que demonstram as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira em seu protocolo:

É muito importante para nós que nesse processo de consulta o poder público e as empresas venham a conhecer a nossa história, as nossas tradições e a nossa cultura, para que estejam mais informados e fortalecidos com a nossa vivência e existência quilombola (VALE DO RIBEIRA, 2020, p. 15).

Ao refletir sobre as formas adequadas de promoção do diálogo intercultural com o Estado, os quilombolas do município de Santa Rita, Maranhão, publicizam em seu protocolo autônomo, os princípios que regem seus modos de vida:

1) ter sossego; 2) andar livremente nos nossos territórios, sem medo de sofrer acidentes; 3) estar e nos manter vivos, dos nossos jeitos, com dignidade; 4) viver em comunidade com os nossos ancestrais; 5) botar as nossas roças, plantar e cultivar; 6) pescar nos campos naturais; 7) criar e produzir os nossos alimentos, livres de venenos; 8) celebrar os nossos santos e fazer as nossas festas; 9) respeitar as nossas religiosidades; 10) respeitar os espaços e os lugares sagrados; 11) participar sentindo, ouvindo, olhando e discutindo; 12) decidir as nossas questões sempre de forma coletiva; 13) cuidar da nossa saúde física e psicológica (CDDPQSTIM, 2022, p. 22).

Nessa perspectiva, cada documento “determina processos e procedimentos distintos de tomada de decisão que expressam modos próprios de governança e organização político-social, bem como a autonomia e a autodeterminação dos povos que elaboraram seus protocolos” (JOCA, 2020, p. 78).

Além dos modos de criar, fazer e viver que traduzem matrizes jurídicas diversas para a mediação dos conflitos em que estão inseridas, os protocolos quilombolas anunciam os representantes legítimos para estabelecer o diálogo intercultural nos processos de consulta prévia. Geralmente, as associações civis comunitárias são indicadas como o sujeito coletivo responsável e o espaço legítimo para tomada de decisões.

É o que se visualiza no protocolo da comunidade quilombola de Pontinha, situada no município de Paraopeba, região central de Minas Gerais, cujo modo de vida ancestral foi impactado pela poluição do rio Paraopeba com o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da empresa Vale S.A, na cidade de Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019.

A Associação Quilombola do Quilombo da Pontinha (Associação Quilombola) é a instância representativa das decisões da comunidade quilombola da Pontinha. É, portanto, a instituição que deve ser consultada e com a qual deverá seguir o diálogo institucional. É a ela que devem se dirigir os contatos de quaisquer agentes externos interessados em estabelecer um relacionamento com o quilombo - seja para propor projetos de cultura (vídeos, cinema, documentários, trabalhos artísticos, fotográficos, por exemplo), para propor ações de infra-estrutura (obras, reformas), de educação (formações, qualificações, treinamentos), de geração de renda (oferta de empregos, de contratação de serviços, de cooperações); seja para obter licença para a realização de pesquisas, levantamentos, apresentações, assembleias; seja para efetuar doações materiais, financeiras, em formas de serviços ou de cestas básicas, seja para apresentar uma ou para pleitear votos para eleições a cargos públicos, por exemplo (AQQP, 2018, p. 11).

Já os quilombolas de Jambuaçu/Moju, no Estado do Pará, atribuíram a tarefa de representação comunitária à Autoridade Coletiva Quilombola de Jambuaçu, instância “formada por uma rede de autoridades (responsáveis) e autônomas para/na tomada de decisão no que tange a proteção e defesa da territorialidade quilombola em nome do quilombo de Jambuaçu” (JAMUBUAÇU-MOJU, 2017, p. 2).

Na comunidade quilombola do Bom Remédio, uma comissão de coordenação constituída por representantes indicados pelos respectivos grupos sociais do território é quem deve conduzir a consulta. Sobre os processos internos de deliberação, destacam:

Como nós tomamos nossas decisões? Em assembleia geral ordinária e extraordinária com os integrantes do território. Somente depois de ter total esclarecimento e conhecimento sobre o objeto da consulta. Sem pressão, sem armas de fogo e sem presença de policiais, forças armadas, forças militares, força nacional, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e outros. (ARQUIA, 2020, p. 24).

As comunidades quilombolas do Estado do Paraná definem a representação nos processos de consulta a partir da dimensão dos impactos da medida estatal.

Estamos organizados em associações nas comunidades, no MMQPR [Movimento das Mulheres Quilombolas] e na FECOQUI [Federação das Comunidades Quilombolas do Paraná], portanto, essas são nossas organizações que devem ser consultadas. Quando o “projeto” for atingir uma comunidade, a associação local deve ser consultada, quando todos os quilombolas do Paraná forem afetados, o governo, o legislativo e as empresas privadas devem consultar todas as comunidades por meio da FECOQUI e Associações Quilombolas. Desse modo, a consulta será obrigatória para as comunidades que se sentirem afetadas por “projetos”, obras ou qualquer outra ação que promova algum impacto em nosso povo (MMQPR; FECOQUI, 2021, p. 11).

Os quilombolas do território de Alcântara/MA valorizam a ancestralidade como critério de legitimação dos representantes comunitários na consulta prévia.

Durante o processo de consulta, devem ser considerados por nós o conhecimento e a autoridade das diversas lideranças comunitárias e dos senhores e das senhoras mais velhas, que são os que sabem contar as histórias e conhecem os lugares sagrados, bem como nossa trajetória de vida. São as lideranças das associações comunitárias que se articulam e passam informações para todas as comunidades. São elas que reúnem todas as comunidades quilombolas para discutir o que vamos fazer (ATEQUILA *et al*, 2019, p. 6).

Além de interlocutores legítimos, a consulta como diálogo intercultural pressupõe boa-fé e para ser devidamente informada necessita ocorrer em um tempo adequado, livre de pressões, com procedimentos adaptados à realidade de cada quilombo. Ao descrever o procedimento de consulta, os protocolos analisados demarcam a necessidade de as tratativas acontecerem com a devida antecedência, de modo a viabilizar o acesso às informações indispensáveis para o real conhecimento dos impactos e apreciação plena da medida/atividade/empreendimento.

Nossas comunidades são distantes umas das outras, e a comunicação entre elas é difícil: não há internet, nem sinal de telefone na maior parte das áreas; então, precisamos de tempo para informar pessoalmente a todos sobre os assuntos que lhes dizem respeito (ALTO TROMBETAS, II, 2018, p. 33).

As experiências de elaboração dos protocolos quilombolas deslocam o fazer político institucional para espacialidades não-estatais, reivindicando o local, o território ancestral como espaço legítimo de participação e deliberação sobre as decisões do Estado.

Ao mesmo tempo em que afirmam outras temporalidades para o pensar e agir coletivo, externalizando o que compreendem como tempo culturalmente adequado.

Assim determinam as comunidades quilombolas Apanhadoras de Flores de Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas:

As decisões são tomadas coletivamente, de forma democrática e no tempo das comunidades. Os consensos estabelecidos durante o processo consultivo e a escuta dos principais representantes devem ser considerados para chegarmos à decisão final. As decisões serão tomadas ainda no tempo das nossas comunidades, de forma democrática e livre (VARGEM DO INHAÍ *et al*, 2019, p. 6).

Pelos protocolos quilombolas listados, embora cada documento comporte especificidades culturais e organizativas, é possível identificar uma estrutura comum entre os procedimentos de diálogo intercultural que buscam estabelecer: comunicação prévia e acesso às informações sobre a medida a ser consultada; garantia de espaços autônomos de discussão e deliberação comunitária, livres de pressões externas; realização de reuniões públicas e assembleias para tomadas de decisões relevantes sobre a consulta; além do respeito às decisões; e eventual responsabilização por danos sofridos são as principais etapas identificadas.

Os documentos estabelecem passo a passo, a maneira como a interlocução deve ocorrer entre os sujeitos da consulta. Geralmente o diálogo intercultural tem início com a realização de reuniões de planejamento para definição do plano de consulta a ser seguido, detalhando datas, fases, atividades e infraestrutura necessária para realizar o procedimento.

As comunidades quilombolas do Vale do Ribeira, por exemplo, pactuaram em seu protocolo:

No primeiro encontro deverá haver ampla representação de todas as comunidades afetadas. A(s) comunidade(s) poderá(ão) apresentar uma contraproposta de “Plano de Consulta”, caso entendam que a proposta do governo não seja adequada ou que precisa ser melhorada. Além disso, neste momento não será tomada pela(s) comunidade(s) nenhuma decisão definitiva a favor do tema da consulta, apenas será discutido o “Plano de Consulta” e o cronograma da consulta; (VALE DO RIBEIRA, 2020, p. 14).

Em seguida, são previstas reuniões informativas, voltadas ao esclarecimento sobre as características e os possíveis impactos do projeto. Ao longo do processo ocorrem ainda reuniões de negociação, com o objetivo de adequar a atividade/empreendimento a partir

dos consensos estabelecidos pelas partes; e reuniões deliberativas, internas, de participação exclusiva dos membros das comunidades; e externas, para encaminhamento dos pontos acordados. Embora produzidos para um diálogo estatal, os protocolos também se destinam à iniciativa privada, vinculando a atuação de empresas e organizações do terceiro setor participantes da consulta.

Esse procedimento pode ser verificado nos termos do protocolo das comunidades tradicionais de Rolim de Moura do Guaporé:

Caso a Comunidade Tradicional de Rolim de Moura do Guaporé considere necessário estender o tempo de reunião ou realizar mais reuniões, assim se procederá, até a satisfação plena da fase informativa. A fase informativa não tem caráter deliberativo. Após quinze dias úteis do encerramento das reuniões informativas as comunidades divulgarão cronograma de reuniões internas, de acordo com suas organizações políticas diferenciadas (ROLIM DE MOURA, 2020, p. 16).

Ampliando os preceitos de participação democrática, os protocolos reforçam o caráter coletivo das tomadas de decisão, ao exigir que o Estado consulte a diversidade dos sujeitos e grupos sociais com vínculos materiais e simbólicos ao território tradicional, por laços ancestrais, familiares, culturais e de trabalho, para que possam expressar seu consentimento quanto às medidas, que afetem seus interesses coletivos.

Os quilombolas de Abacatal/Aurá determinam em seu protocolo que:

No caso de qualquer projeto ou atividade que venha gerar impactos diretos ou indiretos no território do Abacatal, assim como provocar alterações nas nossas atividades culturais, econômicas e sociais devemos ser consultados. Todos: Mulheres, Homens, Crianças, Adolescentes, Jovens, Idosos, Agricultores, Universitários, Pessoas com Deficiência, Grupos Culturais, Grupos Religiosos, Famílias do Sítio Bom Jesus e ribeirinhos do igarapé Uriboquinha e que estejam dentro do território tradicional, sendo todos devidamente informados em suas residências para participação nas reuniões/encontros de consulta (AMPQUA, 2017, p. 3).

Já o protocolo das comunidades quilombolas de Santa Rita/MA reforça as relações entre territorialidade e identidade para estabelecer quem pode participar dos processos de consulta, sendo:

Todos aqueles que se reconhecem como quilombolas e que são reconhecidos, pela comunidade, como quilombolas poderão participar do processo de consulta. Isto é, todos aqueles que se percebem e se sentem representados como integrantes das comunidades quilombolas de Santa Rita, ao identificarem em suas relações a forma própria de organização social, caracterizada por um jeito de habitar o território. (...). As decisões só serão consideradas válidas se garantida a oportunidade de participação de todos os

integrantes da comunidade, inclusive daqueles que estiverem temporariamente fora do território, por todos os meios de contato que estiverem à disposição das comunidades (SANTA RITA, 2022, p. 28).

Há experiências que buscam inserir suas redes de apoio e articulação política nos processos de consulta, como é o caso dos quilombolas de Jambuaçu/Moju, definindo que “todas as organizações, movimentos, fóruns, associações, sindicatos, conselhos, comissões, grupos, congregação quilombola” indicadas pelas comunidades devem participar da tomada de decisão (JAMBUAÇU-MOJU, 2017, p. 6).

No mesmo sentido estabelecem as comunidades quilombolas Apanhadoras de Flores Sempre Vivas, ressaltando que “é também o povo que deve dizer quem deve participar das conversas – parceiros, universidades, etc. – para trazer mais elementos para compreensão da proposta de ação na comunidade (VARGEM DO INHAÍ *et al*, 2019, p. 18).

Um fator relevante verificado nos documentos diz respeito à necessidade de que o diálogo intercultural, com base nos conhecimentos, práticas e saberes das comunidades quilombolas seja garantido em todas as fases do processo de consulta e consentimento, da decisão inicial quanto à conveniência e oportunidade da medida/empreendimento aos processos de monitoramento e participação equitativa nos seus resultados.

Outra característica comum aos protocolos analisados revela a preocupação em estabelecer dispositivos acessórios ao procedimento de consulta como a vedação de uso da força/presencial policial nas negociações, para que o consentimento seja obtido livre de ameaças e pressões; a necessidade de registro em ata/áudio/vídeo das reuniões públicas para garantir a publicidade e a transparência na condução dos trabalhos; e que os eventuais custos para realização da consulta (infraestrutura, transporte, materiais informativos etc.) sejam arcados pelo Estado, responsável pela obrigação de consultar.

Cada protocolo é o resultado de um saber-fazer ancestral e afrodiaspórico expresso não somente nas formas como a consulta deve acontecer, mas fundamentalmente nas metodologias de construção de cada documento, a partir da reivindicação da memória, da ancestralidade e da percepção quilombola quanto aos direitos fundamentais à consulta, consentimento e livre determinação.

3.4.5. Metodologias e redes de apoio técnico, acadêmico e governamental

As experiências descritas evidenciam também a diversidade dos métodos de organização comunitária e de sistematização dos aspectos culturais que informam as territorialidades e identidades coletivas quilombolas. Como já foi sinalizado, os protocolos compõem contranarrativas ao modelo constitucional hegemônico, atribuindo novos sentidos às categorias de povo, nação e território, tão caras ao constitucionalismo moderno.

Desde os conflitos socioambientais dos quais emergem, os documentos são ao mesmo tempo ferramentas de livre determinação étnica-territorial e de combate ao epistemicídio racial, pois, confrontam a manipulação mítica dos elementos constituintes da identidade nacional (CARNEIRO, 2005), através da reivindicação de lugares de memórias²¹⁵ (NORA, 1993) e das trajetórias negras ancestrais para pensar a nação.

Ao descreverem as metodologias de construção dos protocolos, as comunidades quilombolas reafirmam-se enquanto coletividade-memória, na qual o tempo é percebido de maneira não linear para a construção das identidades individuais e coletivas. As relações entre passado e presente insinuam-se como algo vivo, diverso e dinâmico, através da cultura tradicional, dos saber-fazeres ancestrais e das oralidades que se reproduzem como base dos seus modos de vida.

A comunidade quilombola do Bom Remédio/PA, por exemplo, destaca em seu protocolo que: “em grupos, construímos a LINHA DO TEMPO da nossa comunidade, lembrando quem foram os nossos ancestrais, como chegaram aqui, de onde vieram, buscando (re) afirmar a nossa história de luta e resistência nesse território” (BOM REMÉDIO, 2020, p. 9).

As metodologias são definidas com a finalidade de captar e expressar devidamente a diversidade sociocultural dos territórios quilombolas, valorizando a participação e a voz dos múltiplos sujeitos que vivem nas comunidades. Por isso que as assembleias coordenadas pelas associações comunitárias são a base do método de construção dos documentos, reconhecidas como espaço legítimo de debate e deliberação das comunidades sujeitos da consulta.

É contra a negação das formas de conhecer, do conhecimento produzido e da condição de sujeito do conhecimento que os protocolos tensionam o processo persistente de desqualificação cultural do negro pelos dispositivos de racialidade do Estado nação

²¹⁵ NORA, Pierre. **Entre memória e história: a problemática dos lugares**. Proj. História, São Paulo, (10), dez. 1993.

(CARNEIRO, 2005). As comunidades do território quilombola do Alto Itacuruçá, nas Ilhas de Abaetetuba/PA assim denunciam:

Queremos continuar com nosso modo de vida, com nossas atividades tradicionais, qualquer lei ou ato administrativo que venha a modificar, alterar, afetar, ou impactar nossas tradições, culturas e organização social devem ser submetidas ao processo de consulta de acordo com nossas regras, de acordo com o nosso protocolo (ARQUIA, 2022, p. 10).

Além das assembleias, uma série de oficinas mediadas por lideranças comunitárias e representantes de organizações parceiras, como ONGs, pastorais sociais, universidades e sindicatos, são realizadas com o objetivo de socializar conhecimentos acerca da consulta prévia e seus marcos normativos; registrar os vínculos memoriais das comunidades com o território tradicional; listar ameaças e possíveis impactos ao modo de vida quilombola; além de definir como procedimento de consulta em si deve acontecer.

A comunidade de Gibrié de São Lourenço relata que construiu o protocolo:

Através de reuniões para discutir a consulta e nos preparar para fazer o documento. Decidimos fazer oficinas em nossa comunidade quilombola sobre as leis que nos respaldam em especial sobre a Convenção 169 razão do protocolo, onde todos pudessem participar e fazer suas propostas. Ao finalizarmos, nos reunimos em uma grande assembleia com todos os presentes para aprovar o documento (GIBRIÉ DE SÃO LOURENÇO, 2018, p. 20).

É o que também demonstram as comunidades quilombolas do município de Monte Alegre/PA, relatando que:

Ao longo do processo, entendemos a importância da consulta para a coletividade e que ela é um instrumento de fortalecimento de nossas decisões comunitárias e das próprias associações quilombolas. Portanto, nossa intenção é que seja um instrumento de fortalecimento de nossa luta e de fortalecimento de nossa união. Por isso, não abrimos mão da Consulta e exigimos que ela seja Livre, Prévia e Informada (PASSAGEM *et al*, 2019, p. 6).

Transcendendo sua aplicação procedimental, a força normativa dos protocolos quilombolas deriva justamente da potência emancipadora das experiências de elaboração dos documentos, ao fomentar metodologias de mobilização e participação comunitária, através da atuação de redes de solidariedade e articulação política mobilizando um conjunto diverso de atores sociais, valorizando os conhecimentos afrodiaspóricos para reposicionar as demandas por consulta, consentimento e livre determinação.

O processo de construção do protocolo do território quilombola de Alcântara evidencia bem essa dimensão. O texto-base foi resultado de um conjunto de encontros,

caravanas e atividades de formação política, organizadas pelas associações comunitárias representativas, como estratégia de resistência às ameaças de expropriação no contexto da assinatura do Acordo de Salvaguarda Tecnológica (AST) entre Brasil e Estados Unidos.

[...] segundo a lógica de nossa organização social e política, percorremos todas as 10 [dez] comunidades-polo do território quilombola para discutir os possíveis impactos gerados pelo AST, a necessidade imediata de titulação do território quilombola de Alcântara e a construção do presente Protocolo (Comunidades-polo: Barreiro, Arenhengaua, Pavão, Oitúua, Peroba de Cima, Itapuaúá, Agroliva I, Agrovila II, Canelatúua, Santa Maria). Ademais, lideranças do território de Ilha do Cajual participaram da oficina ocorrida no polo Arenhengaua. Já as lideranças do território de Santa Teresa participaram do Encontro na cidade de Alcântara²¹⁶ (ATEQUILA, 2019, p. 4-5).

Além da diversidade dos métodos de construção, as experiências evidenciam também as redes de articulação, apoio e assessoria jurídico-política – que auxiliaram as comunidades quilombolas na elaboração dos protocolos de consulta. São organizações do terceiro setor que atuam na defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, associações comunitárias, pastorais sociais ligadas à igreja católica, grupos de pesquisa e extensão universitárias, sindicatos, movimentos sociais de luta por terra e território.

Cada protocolo expressa a riqueza das relações de parceria, solidariedade e cooperação estabelecidas entre comunidades atingidas e a diversidade de atores públicos e da sociedade civil envolvidos na consulta prévia, fortalecendo a luta por livre determinação quilombola. Muitas dessas organizações possuem longa trajetória na promoção e defesa dos direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais.

²¹⁶ “É importante sublinhar que todas as oficinas ocorridas nas comunidades-polo, tiveram as seguintes questões norteadoras para o debate: 1) Caso o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos para o uso do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) seja aprovado pelo Congresso Nacional, é certo que haverá expansão do CLA e, conseqüentemente, o deslocamento das comunidades quilombolas do litoral para outras regiões do município de Alcântara. Diante disso, você e sua comunidade aceitariam que outras famílias/comunidades fossem assentadas na área da sua comunidade? 2) A sua comunidade dispõe de recursos naturais (igarapé, florestas de manguezais, rios, matas, área de roça, etc.) suficientes para satisfazer as necessidades de outras comunidades, caso sejam assentadas na área de sua comunidade? 3) Você e sua comunidade aceitariam ser deslocados para outra região do município de Alcântara, longe do lugar que vocês nasceram e se criaram? 4) Você e sua comunidade concordam com a cessão/doação do nosso território secular e tradicionalmente ocupado por gerações das nossas famílias para o programa aeroespacial brasileiro? 5) A expansão do CLA pode remanejar todas as comunidades do litoral alcantarense e reassentá-las em algum lugar do município, inclusive, na área da sua comunidade. Diante disso, e considerando o que ocorreu com as agrovilas, você e sua comunidade concordam com a expansão do CLA sobre o território quilombola de Alcântara? 6) Diante de tudo que já foi discutido, você e sua comunidade concordam com o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre o Brasil e os Estados Unidos para o uso da Base de Alcântara?” (AQTEQUILA, 2019, p. 5).

No Pará, por exemplo, estado que concentra o maior número de protocolos quilombolas, entidades como Cáritas Brasileira, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE/Programa Amazônia), Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará (MALUNGU), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Terra de Direitos, empreenderam uma agenda em torno dos direitos de consulta e consentimento prévio, prestando apoio à elaboração dos protocolos das comunidades quilombolas de Santarém (FOQS, 2016), do Abacatal/Aurá (AMPQUA, 2017); Gibrié de São Lourenço (ACOQUIGSAL, 2017); Jambuaçu/Moju (JAMBUAÇU/MOJU, 2018); Laranjituba e África (AQUIBAC, 2018); Bom Remédio (ARQUIA, 2020) e Itacuruçá Alto - Ilhas de Abaetetuba (ARQUIA, 2022).

Além do contexto amazônico, a Terra de Direitos, organização de direitos humanos, tem fortalecido as experiências de construção de protocolos de consulta por comunidade quilombolas que vivem no Cerrado brasileiro, a exemplo das Apanhadoras de Flores Sempre Vivas da Serra do Espinhaço/, em Minas Gerais (CQAFSVABATE, 2018) e dos quilombos do município de Santa Rita e Itapicuru-Mirim, no Estado do Maranhão (SANTA RITA, 2022).

Já os quilombos de Brumadinho/MG, Pontinha, bem como os povos e comunidades de tradição religiosa ancestral de matriz africana da bacia do rio Paraopeba, impactados pelo rompimento das barragens de propriedade da empresa Vale S.A, construíram seu protocolo em interlocução com a Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (AEDAS) para orientar o processo de consulta prévia e reparação integral.

Universidades e centros de pesquisa também têm atuado na promoção dos direitos de consulta e consentimento, prestando assessoria jurídica e antropológica às experiências comunitárias, como nos casos dos/as pesquisadores/as da Universidade Federal do Oeste do Pará (UnifoPA) e das Universidades Federal e Estadual do Maranhão (UFMA e UEMA) auxiliando as comunidades quilombolas do Alto Trombetas II e de Santa Rita/Itapicuru Mirim, respectivamente.

Outras experiências contam ainda com a parceria dos órgãos do sistema de justiça, como o Ministério Público Federal (MPF), Ministérios Públicos estaduais, Defensorias Públicas Estaduais e da União (DPU) na elaboração dos protocolos, especialmente nos casos em que há determinação judicial de garantia do direito de consulta, a exemplo das comunidades quilombolas do Abacatal/Aurá, no Pará (AMPQUA, 2017) e do Estado do Paraná (FECOQUI, 2020).

A partir da análise das redes de apoio e articulação política mobilizadas pelas comunidades, é possível identificar também as fontes financiadoras das experiências de elaboração dos protocolos. Em sua maioria, são organismos de cooperação e financiamento internacional de projetos voltados à promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, a exemplo da Ford Foudantion, ActionAid, Heinrich-Böll-Stiftung. Cada agente financiador define os formatos de acesso aos recursos, prestação de contas, metas e prazos de execução, avaliação e devolutiva acerca dos resultados alcançados.

Em contrapartida, seja diretamente ou através de organizações parceiras, as associações comunitárias acabam assumindo responsabilidades adicionais pelo financiamento das suas ações, muitas vezes cumprindo agendas externas às suas demandas de luta, vinculadas aos planos estratégicos dos organismos financiadores ou mesmo das entidades de assessoria e apoio.

A própria complexidade que a luta quilombola por livre determinação assumiu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente no campo institucional, expõe o fato de que os quilombos passaram a depender de uma grande diversidade de estruturas e agentes de mediação que se interpuseram entre eles e as instituições nacionais e internacionais para encaminhar suas demandas (ANDRADE, 2009).

Desde os representantes das associações comunitárias, aos antropólogos (conclamados para dizer quem são os quilombolas enquanto sujeitos de direito), aos advogados, procuradores e defensores, (substituindo a voz das comunidades no sistema de justiça), gestores públicos (responsáveis pela execução de políticas públicas), empresas, entidades confessionais, parlamentares, pesquisadores, jornalistas, uma ampla gama de atores passou a ter autoridade para intervir no que se convencionou chamar de a questão quilombola (ANDRADE, 2009, p. 44).

Lenoir (1998, p. 85) evidencia que esse dilema não é exclusivo das comunidades remanescentes de quilombo, posto que para existir publicamente como sujeito coletivo de direito, qualquer segmento ou grupo social necessita de interlocutores que pautem no espaço público, o problema vivido até então de forma atomizada, localizada.

Desde as experiências de elaboração dos protocolos de consulta prévia, pudemos constatar que essas redes de atores não-quilombolas se estendem das comunidades até os organismos nacionais e supranacionais como a OEA e a OIT. A interlocução entre as famílias quilombolas e as instituições supracomunitárias tem sido realizada por uma rede

de mediadores internos e externos também organizados em movimentos e associações, cuja atuação não está isenta de interesses e contradições.

Seja na cooptação de lideranças comunitárias, na apropriação cultural e do protagonismo quilombola, na transferência de agendas e pautas políticas, na centralização dos recursos financeiros, no controle do debate público, muitos são os vícios individuais e institucionais que podem afetar o caráter autônomo do processo de consulta.

Maristela Paula Andrade (2009, p. 54) precisamente pontua que “entre o mandato para falar em nome de e a usurpação da palavra do outro, da posição do outro, o limite é tênue”, até porque essas organizações de representação e de direitos humanos passam a transitar em arenas onde se disputam interesses variados, muitas vezes resultando em conflitos, no estabelecimento de alianças, em acomodações distintas.

Por isso que as discussões relativas ao método de construção do protocolo transcendem os aspectos relacionados às metodologias de redação do documento em si para abranger a concepção de formas verdadeiramente emancipadoras, livres e autônomas de organização social e relação política entre os quilombolas e suas redes de apoio. A importância dos protocolos reside não somente no conteúdo regulatório das relações quilombo-Estado e quilombo-nação, mas fundamentalmente na base social autogestionária, contracolonial, racial e ambientalmente articulada que sua práxis coletiva fomenta.

3.4.6. Expectativas e resultados almejados

Da análise dos protocolos listados a principal expectativa reside no respeito às decisões tomadas pelas comunidades sujeitos da consulta. As comunidades quilombolas organizadas na Federação das Organizações Quilombolas de Santarém/PA (FOQS), que lançaram de forma pioneira seu protocolo em 2016, manifestam-se nesse sentido:

Esperamos que, após esse processo, nossas decisões sejam respeitadas, sendo elas contrárias ou não com as ideias do governo. Caso algo aconteça que nos prejudique e cause danos, o governo e as empresas deverão ser responsabilizados (FOQS, 2016, p. 3).

Os quilombolas de Alcântara/MA reforçam que “ao não consentir pelo avanço das tratativas, as comunidades exigem que o Estado brasileiro respeite a nossa deliberação,

tomando-a como premissa para quaisquer diálogos” (ATEQUILA, p. 7). Os quilombolas do Alto Trombetas II, no Pará, esperam que:

[...] os próximos processos de consulta no Território Quilombola Alto Trombetas II sejam entendidos pelo governo como um direito nosso; que sejam realizados com respeito aos nossos modos de ser e viver, obedecendo ao nosso tempo. Por fim, desejamos que resultem em decisões que sejam respeitadas pelo governo e pelas empresas (ACRQAT, 2018, p. 38).

O respeito às decisões comunitárias perpassa pelo reconhecimento do caráter vinculante (ou não) da consulta prévia, especialmente quanto ao consentimento e poder de veto das comunidades impactadas. Como já pudemos verificar, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem consolidado o entendimento de que se deve conferir aos sujeitos da consulta a possibilidade efetiva de intervir nas decisões acerca das medidas que possam afetar seus direitos coletivos (Corte IDH, 2012).

Assim, a intervenção efetiva na tomada de decisão por meio da participação autêntica garante que o processo de consulta não seja *pro forma*, realizado apenas para referendar os interesses públicos e privados de acumulação de capital sobre o meio ambiente, especialmente aqueles relacionados ao domínio da terra e dos recursos florestais, hídricos e minerais (DELGADO, 2011, 2016), (ZHOURI, 2014, 2020).

A consulta prévia está dirigida à obtenção do consentimento livre e informada dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, conforme dispõe a C169 (artigos 6.1, 6.2, 15.2, 22.3, 27.3 e 28), sobre os assuntos que as afetem em distintos contextos. O consentimento se faz obrigatório, principalmente quando se trata de planos de desenvolvimento em grande escala, de impacto mais abrangente, comprometendo a integridade territorial e dos recursos naturais de grupos étnicos e sociais.

Desde os trabalhos preparatórios da C169 no âmbito da OIT, os governos nacionais já sinalizaram que a obrigação de consentir poderia implicar na afetação do direito dos Estados de tomar decisões finais sobre a ordenação do território nacional com base na soberania. Por isso, defenderam enfaticamente que o consentimento não poderia implicar, em nenhuma circunstância, no direito de veto de grupos sociais, nem na limitação do poder de decisão estatal.

Em 2003, a própria OIT, ao divulgar manual referente à C169, afirma de forma categórica que a norma convencional “não confere aos povos indígenas e tribais o direito de veto” (OIT, 2003, p. 16). Em termos práticos isso quer dizer que o Estado tem o poder de executar medidas legislativas e administrativas a despeito da manifestação contrária

populações afetadas. Todavia, não pode fazê-lo sem antes garantir a realização de um processo de consulta livre, prévia, informada, adequada e de boa-fé, pautado pela participação ampla e efetiva (ROJAS GARZÓN *et al.*, 2016, p. 45). “Assim, mesmo que a Convenção não conceda poder de veto, exige-se que sejam tomadas medidas para obter o consentimento dos povos para estes casos específicos de grandes projetos com impactos significativos” (OLIVEIRA; GAVILAN; SILVA, 2021, p. 57).

O direito das comunidades impactadas de vetar certas medidas governamentais, especialmente aquelas com potencial de colocar em risco à sua existência física e cultural foi reconhecido pela Corte Constitucional Colombiana, na Sentença T-129-11²¹⁷. Para a Corte Suprema, o critério que permite conciliar de um lado a consulta prévia-veto e do outro a consulta prévia-informação é justamente o grau de afetação da comunidade e a incapacidade de adoção de medidas menos lesivas, remetendo à análise do caso concreto.

Comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas têm exigido o direito de vetar aqueles projetos em que haja previsão de graves danos aos seus modos de criar, fazer e viver, impedindo por tanto a sua execução. O reconhecimento jurídico do direito de veto tem se mostrado possível, nas hipóteses previstas pela Corte Suprema colombiana, aplicado caso a caso, através da ponderação de princípios fundamentais, como o direito à vida e à diversidade cultural, relativizando a noção de supremacia do interesse público.

Nesse ponto, a Corte destaca a necessidade de que a discussão não seja levantada em termos de quem veta quem, mas sobretudo seja um espaço de discussão entre iguais em meio às diferenças, uma oportunidade para que órgãos estatais e concessionárias estatais possam explicar de forma concreta e transparente quais são os objetivos do trabalho e a comunidade pode expor quais são suas necessidades e pontos de vista a respeito (CORTE CONSTITUCIONAL, 2011, s/p).

Se os povos indígenas e comunidades quilombolas não possuem o direito de veto capaz de impedir a execução das decisões estatais que lhes sejam prejudiciais, o Estado nacional também não tem o direito de impor medidas potencialmente lesivas sem garantir os direitos de participação, consulta e consentimento prévio, livre e informado às coletividades afetadas.

As comunidades impactadas devem ser capazes de influenciar de maneira significativa os processos de decisão, tendo suas preocupações e expectativas

²¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. República de Colômbia. **Sentencia T-129 de 2011** (3 de marzo). M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>. Acesso em 29 de jan. 2023.

acomodadas, através de evoluções demonstráveis ao longo das negociações com o Estado. A comprovação material do consentimento se dá com a evidência de modificação, ajustes e adequação dos planos e projetos com base nas opiniões, sugestões e propostas das comunidades afetadas, conformando o que a CIDH (2015, p. 97) tem chamado de “dever de acomodação”.

Para além dos procedimentos formais de consulta, os Estados têm o dever de considerar as reivindicações apresentadas pelas comunidades no design final da medida/atividade/empreendimento. Quanto tal acomodação não for possível por razões objetivas, razoáveis e proporcionais frente a interesses democráticos legítimos, a autoridade da consulta deve fundamentar os motivos para tanto.

A consulta prévia pressupõe a “cidadania como processo, como participação efetiva” (CARVALHO NETTO, p. 790), tendo por objetivo a obtenção do consentimento. Todavia, como pudemos constatar, esse requisito fundamental tem sido sistematicamente violado pelos governos nacionais, ao permitir a edição de medidas legislativas e a instalação/operação de empreendimentos em áreas reivindicadas por povos tradicionais, comprometendo a integridade territorial e dos recursos naturais desses grupos.

Essa situação, segundo Menelick de Carvalho Netto (2004, p. 25), desvela dois paradoxos típicos da modernidade e do constitucionalismo clássico, ao reforçar que para o binômio soberania-desenvolvimento, “tanto o Direito funda a si mesmo, bem como que igualmente [n]a política, o Estado, é o próprio fundamento de si mesma”. Essa concepção moderna que reduz o público ao estatal repercute na reprodução continuada de exclusões, expropriações e extermínios contra os grupos culturalmente dissidentes à sociedade nacional dominante. É justamente contra a reprodução expansiva desse modelo que as comunidades quilombolas têm se organizado, articulado e mobilizado para elaboração dos seus protocolos autônomos.

3.5. PROTOCOLOS QUILOMBOLAS: PODER CONSTITUINTE, INTERCULTURALIDADE E JUS DIVERSIDADE

Conforme demonstrado, desde as experiências pioneiras dos povos indígenas amazônicos, os agenciamentos em torno dos protocolos autônomos de consulta partilham uma dimensão comum que é o fato de atuarem como instrumentos de autonomia e livre determinação dos povos que os elaboram. Para além da finalidade prática de regulação

dos conflitos ambientais e territoriais, os protocolos expressam também os sentidos acerca das instituições comunitárias próprias de cada grupo social, cumprindo uma função eminentemente política, ao demarcar perspectivas, condições e objetivos frente ao Estado e agentes externos sobre os temas de interesse da coletividade.

Expressam ainda a cosmopercepção e as categorias onto-epistêmicas que informam e reafirmam seus sistemas normativos e formas próprias de organização social e representação política, através dos conhecimentos comunitários elaborados desde os territórios em que habitam, servindo de base para direitos fundamentais coletivos. Cada documento é o resultado singular de matrizes ancestrais, dos fatores de coesão de identidade coletiva e das redes de articulação gestadas em torno dos conflitos que se propõem a mediar, assumindo papel reivindicatório e de luta para o reconhecimento dos direitos de consulta, consentimento prévio e participação de comunidades quilombolas.

Em termos políticos, Giffoni (2019, p.125) defende que “somente os protocolos autônomos/comunitários/próprios possuem validade e legitimidade estando em conformidade com a Convenção n. 169 e as demais normas de direito internacionais”, uma vez que os documentos devem ter origem na vontade coletiva da comunidade que o elabora. Enquanto instrumentos de livre determinação étnica, cultural, ambiental e territorial de comunidades originárias e afrodiáspóricas, os protocolos são expressões concretas do fortalecimento do diálogo interétnicos entre quilombolas, indígenas e populações tradicionais em seus processos continuados de resistência e luta por direitos.

O desenvolvimento dos protocolos de consulta tem oportunizado a cada uma dessas comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais refletirem sobre suas normas fundamentais, formas históricas de mediação e resolução de conflitos, para melhor definir os termos de interação com o Estado e com agentes externos, determinando as regras de acesso aos recursos naturais, uso dos conhecimentos tradicionais e distribuição equitativa dos benefícios decorrentes da exploração dos seus territórios ancestrais.

Em sua acepção material, os protocolos quilombolas enunciam direitos fundamentais, compreendidos enquanto direitos de defesa, na medida em que se direcionam a proteção das liberdades individuais e coletivas contra o Estado. Demarcam a crescente preocupação dos grupos etnicamente diferenciados acerca da efetividade das suas garantias fundamentais e da legitimidade dos sistemas normativos próprios para tratar dos temas de interesse coletivo¹⁰¹ (ALVARADO *et al*, 2020, p. 15).

Ao relacionar identidade e território como base das reivindicações por livre determinação frente ao Estado nacional, os protocolos quilombolas podem ser analisados

a partir da sua correlação com a categoria de poder constituinte, um conceito-limite no direito constitucional. De maneira geral, para a ciência jurídica, o poder constituinte é considerado como fonte produtora das normas constitucionais, ou seja, como poder de criar normas fundamentais que passam a organizar os poderes do Estado, instaurando um novo ordenamento jurídico e regulando as relações no seio de uma nova comunidade (NEGRI, 2015, p. 2).

A doutrina jurídica liberal dominante tende a considerar o poder constituinte de forma limitada espacial e temporalmente. O seu exercício seria necessariamente decadal, de caráter extraordinário, uma vez que “inaugura a nova ordem política através da elaboração da constituição e adormece” (SOARES, 2019, s/p). Nessa perspectiva, a Constituição absorveria o poder constituinte, transmutando-o em instrumento jurídico técnico de controle e revisão do texto constitucional, atribuindo-lhe importância marginal frente à lei suprema. O constitucionalismo liberal além de restringir o poder constituinte às atividades de revisão constitucional limitou a defesa da Constituição aos instrumentos de controle de constitucionalidade estabelecidos pelo próprio ordenamento jurídico.

Em sua teoria do poder constituinte, amparada nas formulações de Maquiavel, Harrington, Marx e Spinoza²¹⁸ (GUIMARÃES, 2016), Antonio Negri (2015) desenvolve a tese de que a modernidade reproduz uma contradição fundamental entre o caráter expansivo do poder constituinte, enquanto potência criativa, e a limitação dessa expansão através de mecanismos diversos como o constitucionalismo, a soberania e o sistema representativo de governo. “O tempo que é próprio do poder constituinte, um tempo dotado de uma formidável capacidade de aceleração, tempo da emergência e da generalização da singularidade, deverá ser fechado, detido, reduzido nas categorias jurídicas, restringido na rotina administrativa” (NEGRI, 2015, p. 2).

Negri (2015, p. 4) revela como a ciência do direito tem se ocupado em justificar a adequação do poder constituinte à sua forma jurídica derivada, através de três perspectivas teóricas mais relevantes. A primeira, de caráter positivista, tendo Kelsen e Jellinek como principais expoentes, considera o poder constituinte uma espécie de poder natural, uma expressão metajurídica da sociedade, exterior ao sistema jurídico. Logo, as

²¹⁸ Sobre as referências utilizadas por Negri em sua teoria do poder constituinte ver: GUIMARÃES, Francisco de. O poder constituinte segundo Antonio Negri: um conceito marxista e spinozista. Revista Direito & Práxis, Rio de Janeiro, 07, n. 4, 2016, p. 135-168; QUINTAR, A. **A potência democrática do poder constituinte em Negri**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. Lua Nova, 1998 (43), 1998.

discussões sobre o poder constituinte não integrariam o rol de preocupações da técnica do direito, dedicado exclusivamente à racionalização do sistema normativo, hierarquizado a partir de uma norma hipotética fundamental.

A segunda perspectiva considera o poder constituinte como imanente ao poder constituído, ou seja, como fonte do seu fundamento. Com posições teóricas diversas e, não raro, divergentes, esse grupo abrange autores como Lassale, Weber, Rawls e Schmitt²¹⁹. Para Weber, por exemplo, o poder constituinte contém a violência da inovação do poder carismático e a instrumentalidade constitutiva do poder racional, ou seja, o poder constituinte, como novidade histórica, fundante de um paradigma de racionalidade, constitui o direito positivo. Para Schmitt, a possibilidade jurídica do poder constituinte decorre das divisões imanentes entre as linhas de amizade e inimizade, na medida em que, após a instituição da nova ordem constitucional pela violência, o grupo dominante passa a recorrer ao ordenamento para determinar as relações de poder entre si.

Schmitt ressalta que esse processo de imanência se desenvolve de tal forma que as diferenças entre constituinte e constituído parecem se esvaír em um primeiro momento (NEGRI, 2015, p. 7). Já para Rawls, o poder constituinte é imanente ao sistema jurídico, na medida em que aquele é reabsorvido por este através de uma máquina de vários estágios de adequação, partindo da contratualização dos princípios gerais de justiça, passando pela criação da Constituição e posterior instituição das hierarquias legislativas e estruturas de execução da lei, até tolher sua originariedade criativa (Idem).

Por fim, o terceiro grupamento teórico considera que o poder constituinte não é nem transcendente, nem imanente, mas integrado, coexistente, sincrônico ao sistema constitucional positivo. As escolas institucionalistas francesa, alemã e italiana do século XX sustentaram essa perspectiva, ao defenderem que o sistema jurídico não é meramente

²¹⁹ “Negri salienta as diferenças entre esses autores, especialmente no caso dos dois últimos. Neste sentido coloca, por um lado, a perspectiva de Weber, para quem o poder constituinte tem a violência da inovação do poder carismático e a instrumentalidade constitutiva do poder racional. Ou seja, o poder constituinte, segundo um projeto inovador que funda um paradigma de racionalidade, forma direito positivo. Por outro lado e num sentido diferente, cita Schmitt explicando que “La ‘decisión’ que Carl Schmitt ve que discrimina la posibilidad jurídica, como división y choque del amigo y del enemigo, y que despues recorre la integridad del ordenamiento, formándolo y determinándolo de nuevo (...) como inmanencia absoluta en el ordenamiento jurídico (...) es tan profunda que a primera vista la misma distinción entre poder constituyente y poder constituido se esfuma (...) sin embargo, la trama existencia sobre la cual el poder constituyente se define es, desde el inicio, rasgada, relacionada con las determinaciones abstractas de la violencia, (...) La tendencia absoluta de la fundación deviene una pretensión cínica; despues de haber esbozado una definición material del poder constituyente, Schmitt está implicado en la superdeterminación irracionalista de la concesión de la soberanía, de una concesión pura, no ya de la potencia, sino del poder.” (QUINTAR, 1998).

factual, mas prefigurado e percebido em seu caráter de originariedade, como princípio vital coexistente e em desenvolvimento gradativo²²⁰ (NEGRI, 2015, p. 9).

“Transcendente, imanente ou coextensiva, a relação que a ciência jurídica (e, por meio dela, o ordenamento constituído) quer impor ao poder constituinte atua de modo a neutralizá-lo, a mistificá-lo, ou melhor, esvaziá-lo de sentido” (NEGRI, 2015, p. 10). Em termos fácticos, o poder constituinte pressupõe a ideia de que o povo, em sua totalidade e sem intermediários, elabora a Constituição de uma nova ordem social e política, e permanece como instância decisória para manutenção, revisão e substituição da norma fundamental, estabelecendo um tipo de democracia plebiscitária. Entretanto, na ciência jurídica, e particularmente na teoria constitucional clássica, critica Negri (2015), o poder constituinte é concebido de forma a limitar a participação popular no seu exercício, cabendo ao povo somente exercê-lo em termos indiretos, através da representação legislativa.

O poder constituinte do povo é visto por boa parte do pensamento político e constitucional com extrema desconfiança, uma vez que sua manifestação “contradiz as pretensões do ordenamento jurídico de estabilidade, continuidade e mudança dentro das regras previstas” (BERCOVICI, 2013). Essa aversão do constitucionalismo liberal clássico ao exercício direto do poder pelo povo deriva do campo teórico, filosófico e político que vincula as origens do totalitarismo à soberania popular²²¹.

Nos marcos do constitucionalismo moderno, a Constituição cumpre um duplo papel de limitação, seja em relação aos poderes absolutistas suplantados pela nova ordem secular constitucional, seja em relação aos arbítrios e abusos do poder constituinte, ao submetê-lo à normatividade dos poderes constituídos. Limitar o poder constituinte a uma questão procedimental de revisão constitucional e a soberania popular direta torna-se então um imperativo de neutralização do seu potencial revolucionário, visando à manutenção da ordem instaurada, cabendo ao constitucionalismo liberal a tarefa de formular as justificativas ideológicas para tanto.

²²⁰ “(...) segundo um desses institucionalistas, Constantino Mortati, a constituição jurídica implanta-se sobre a constituição social (ou material), uma vez que toda sociedade da qual emerge a constituição jurídica e a qual vincula-se uma particular formação do Estado, possui uma normatividade intrínseca que é resultado de seu ordenamento ao redor de forças ou fins políticos” (QUINTAR, 1998).

²²¹ A narrativa de que a democracia total fatalmente descambaria para a violência, o totalitarismo e o terror, remete à aplicação absoluta do contratualismo e da soberania popular durante a Revolução Francesa. Menelick de Carvalho Netto (2022, p. 71) lembra que a luta entre jacobinos e girondinos foi marcada pela defesa intransigente da democracia pelos primeiros, que condenavam o governo representativo, baseado na ideia de Rousseau de que a adoção de representantes significaria o fim da liberdade de um povo, e pela defesa inexpugnável do governo representativo pelos segundos, ao decretarem que a democracia direta seria absolutamente inviável nas sociedades ocidentais por razões estruturais.

Transcendendo as restrições teóricas impostas pelo constitucionalismo clássico, o poder constituinte não se limita à elaboração da Constituição ou ao direito natural como pressupôs positivistas e institucionalistas, mas afirma-se enquanto uma força política real que legitima a ordem constitucional (BERCOVICI, 2013). Nessa perspectiva, uma concepção política do poder constituinte permite compreendê-lo para além das assembleias legislativas e cortes de justiça, mas no campo das disputas de interesses entre os diversos sujeitos políticos, de forma continuada no espaço e no tempo.

Conforme preceitua Negri (2015), falar de poder constituinte é falar de democracia, identificando-se com o próprio conceito de política, da maneira em que esta é compreendida em uma sociedade democrática (NEGRI, p. 1, 2015). A qualidade jurídica e constitucional do poder constituinte não está restrita à produção da Constituição e estruturação dos poderes constituídos, como limitou o paradigma constitucional clássico. Vai além, ao abranger fundamentalmente a regulação da política democrática, trazendo para o centro as relações de poder travadas entre sujeitos reais, tendo no conflito a força motriz dessas dinâmicas constitucionais.

Nesse sentido, os protocolos autônomos quilombolas, enquanto síntese de processos políticos por livre determinação e garantia dos direitos de consulta e consentimento prévio, livre e informado, possuem uma natureza constitucional e constituinte, não apenas por representarem a base material da liberdade que assenta a Constituição, mas por fazê-la de forma expansiva e participativa. O agenciamento quilombola em torno do DCCPLI desafia o constitucionalismo e os poderes constituídos, reafirmando que o poder constituinte não se esgota com a elaboração do texto constitucional, muito menos se restringe à condição de categoria jurídica formal. São instrumentos de defesa de uma ordem constitucional pluriétnica e intercultural, e remetem à origem popular e política de validade da Constituição e das ações de governo.

Os protocolos quilombolas evidenciam que o princípio legitimador da Constituição é a democracia em sua acepção material, ou seja, quando se atribui ao sujeito constitucional um poder constituinte que não se esgota no exercício representativo/indireto de funções revisionais e de criação das leis. Mais do que um documento ou forma de controle dos atos da administração pública, os protocolos autônomos elaborados por comunidades quilombolas em contextos de conflito socioambiental são resultados de processos intensos de organização e mobilização política, cumprindo uma função de diálogo intercultural e proteção da comunidade de princípios que fundamentam a Constituição (CARVALHO NETO, 2004).

Nos locais onde o direito dos povos indígenas, afrodescendentes e tribais ao consentimento prévio, livre e informado têm sido reconhecido e significativamente operacionalizado, os processos de consulta têm auxiliado na salvaguarda dos direitos fundamentais desses grupos, especialmente os de ordem identitária, ambiental e territorial, ao reconfigurar as relações de poder entre as instituições estatais, comunidades consultadas e empreendimentos privados. Todavia, o DCCPLI experimenta uma “lacuna considerável entre teoria e prática”, uma vez que o poder político, econômico e militar, os interesses e arranjos desiguais entre os atores envolvidos, determinam na prática o destino dos processos de consulta (MEBRATU-TSEGAYE, KAZEMI, 2020, p. 4).

Embora haja uma ampla legislação que reconheça e determine a aplicação dos direitos de consulta e consentimento prévio, “o seu nível de institucionalização e implementação tem sido considerado como insuficiente e inadequado aos padrões internacionais de direitos humanos”, sendo muitas vezes tido até mesmo por inexistente em muitas regiões do continente latino-americano, e particularmente no Brasil (MONTAMBEAULT; DA SILVA; MONTEIRO JOCA, 2019).

Nessa conjuntura de avanço dos grandes projetos de desenvolvimento sobre as terras ancestrais e os recursos naturais de povos indígenas e comunidades quilombolas, com sérias repercussões em seus modos de vida, os processos comunitários de elaboração dos protocolos de consulta impulsionam uma espécie de contrapoder social, rearticulando territorialidades e temporalidades para definir o que é democracia, participação, representação, tensionando novos arranjos políticos frente ao Estado nacional e suas fronteiras.

Por certo que o significante “democracia” é um horizonte imaginário em que se inscrevem as reivindicações mais díspares e o desafio reside justamente em compreender seus princípios e formas de funcionamento para avaliar seus limites e possibilidades. Schmitt, no início do século XX, já apontava críticas imanentes à democracia parlamentarista liberal, modelo universalizado de governo dos Estados nacionais europeus.

Uma das contradições estruturais das democracias constitucionais modernas aponta o constitucionalista alemão, diz respeito à questão da permanente crise de identidade entre governantes e governados. Essa distância entre o sujeito de enunciação e o sujeito enunciado decorre das tensões entre o princípio da identidade, próprio da forma democrática de governo, e o princípio da representação, próprio da estrutura de pensamento liberal. Em última instância, a representação, como restrição do governo

popular direto, apresenta-se como elemento constitutivo não democrático das democracias parlamentares.

A democracia liberal funda-se não na identidade entre governantes e governados, mas na identidade da lei, no governo da lei, delimitando assim, o papel que o princípio da soberania popular deve desempenhar no Estado de Direito. O governo da lei pressupõe a premência do poder legislativo sobre o executivo, uma vez que a lei passa a ser a unidade da vontade e da soberania popular. Cabendo ao parlamento criar a lei, o constitucionalismo moderno ajudou a consolidar a visão de que é a participação parlamentar na elaboração legislativa que marca a diferença das democracias constitucionais para os demais regimes de governo. O poder legislativo seria então o guardião dos direitos do povo e a Constituição a síntese da representação nacional.

Da mesma forma que o poder constituinte passa a ser limitado pelos poderes constituídos, a soberania popular também é mitigada pela representação parlamentar em detrimento das formas diretas de exercício da soberania pelos sujeitos constitucionais. Essa disfunção entre democracia e representação, poder constituinte e poder constituído, nodal oculto do constitucionalismo clássico, são vistas por Schmitt como contradições insuperáveis e que inescapavelmente conduziria à extinção das democracias parlamentares representativas.

Como contraponto, Menelick Netto (2002, p. 73) ressalta que em termos históricos e práticos, através da agência política dos sujeitos constitucionais pluriétnicos, essa tensão entre identidade e representação foi um campo fértil para revisões constantes dessas categorias sedimentadas, pressupondo a dinâmica própria e a vitalidade da democracia, “capaz de [uma] permanente inclusão, ou seja, de reconhecer a exclusão quando tematizada, de realizar permanentemente a revisão do próprio conceito de povo, que há de ser sempre fragmentado e fragmentário e em constante tensão”. Assim, “numa sociedade complexa, que retoma a democracia e vários princípios do constitucionalismo originário, bastante desgastados, sobretudo na fase anterior, e que agora exigem de nós uma nova reflexão” (CARVALHO NETTO, 2002, p. 72).

Internamente, no âmbito das relações intercomunitárias, as experiências de elaboração dos protocolos de consulta prévia pelos quilombolas são resultado dos esforços de mobilização, organização e participação na defesa dos seus interesses coletivos afetados pela ação estatal e/ou privada na execução dos projetos de desenvolvimento. Demarcam também os termos em que a consulta deve ser realizada e os representantes legítimos mediadores do diálogo intercultural, atribuindo

corresponsabilidades entre as instâncias decisórias internas do grupo. Os protocolos internalizam os preceitos da democracia material de participação ampla baseada nas formas tradicionais de cooperação e organização de cada comunidade, afirmando-se como singularidade política.

Externamente, no plano da relação com o Estado nacional e demais agentes privados, os protocolos são instrumentos de livre determinação, de qualificação democrática, ao instrumentalizar as demandas por participação popular nas tomadas de decisão sobre as medidas com capacidade de afetação dos seus direitos fundamentais coletivos. São mecanismos de defesa do pacto social constituinte de 1988 que reconheceu tanto a fundamentalidade dos seus direitos territoriais e de identidade étnica como determinou as obrigações estatais quanto à sua proteção e promoção. Evocam ainda a radicalização democrática, ao reforçar o que o público não se restringe ao estatal (CARVALHO NETTO, 2002). Enquanto periferia da esfera pública, os protocolos são instrumentos de cidadania das comunidades quilombolas e devem ser considerados para revelar o Estado democrático de direito, “em toda a sua força, sua natureza efetivamente pública” (CARVALHO NETTO, 2002, p. 68).

Os protocolos quilombolas tensionam a noção clássica de povo como categoria constitucional, ao revelar desde os conflitos socioambientais protagonizados pelo e contra o Estado, “toda a imensa dimensão dos perigos, dos riscos presentes nesse processo através de virtuais usos retóricos que retornem à totalidade da ideia de povo, a firmar o povo como uma unidade dada, embora sabendo que essa unidade é construída e que ela é o resultado desse processo de institucionalização” (CARVALHO NETTO, 2002, p. 72), visando à exploração dos corpos, territórios e recursos naturais das comunidades racializadas.

Nas experiências de elaboração dos protocolos de consulta prévia, as comunidades quilombolas – enquanto povo – agem como verdadeiro poder constituinte, ou seja, “como poder de legitimação em ato” (NEGRI, 2015, p. 11) na construção de formas legítimas de organização social da liberdade desde os territórios ancestrais e na defesa dos seus modos de criar, fazer e viver frente ao Estado e à sociedade nacional. O poder constituinte “resume-se no conceito da política como inovação, criatividade das relações sociais e radical transformação da sociedade capitalista”²²² (QUINTAR, 1998).

²²² QUINTAR, A. A **potência democrática do poder constituinte em Negri**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. Lua Nova, 1998 (43), 1998.

Os protocolos autônomos quilombolas demonstram que “forma e matéria são equiprimordiais” (CARVALHO NETO, 2002, p. 69) e que a materialização dos preceitos de igualdade e liberdade que informam tanto a democracia como o direito de livre determinação deve resultar do “próprio processo de afirmação dos sujeitos constitucionais e contar com garantias processuais (formais) de participação e de controle por parte dos afetados das medidas adotadas em seu nome, e, pelo menos retoricamente, visando o seu bem-estar” (CARVALHO NETO, 2002, p. 69).

Conforme preceitua Déborah Duprat (2020), a Constituição Federal de 1988 representou uma clivagem em relação ao sistema constitucional pretérito, passando a reconhecer o Estado brasileiro como pluriétnico, não mais pautado (formalmente) em pretendidas homogeneidades²²³. Em contraposição à perspectiva assimilacionista do multiculturalismo liberal²²⁴, a interculturalidade²²⁵ emerge como conceito desde as agências dos povos indígenas e afrodiáspóricos latino-americanos por livre determinação, capaz de potencializar o alcance hermenêutico da pluriétnicidade, não só no sentido constituinte que ampara as diretivas de reconhecimento da identidade e dos sujeitos constitucionais em suas interseccionalidades, mas, fundamentalmente, na legitimação das suas formas próprias de organização social, estruturas de representação e tomada de decisão frente ao Estado Nacional.

No contexto latino-americano, a interculturalidade relaciona-se às “geopolíticas de lugar e espaço, desde a histórica e atual resistência dos indígenas e dos negros, até suas

²²³ PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. **O Estado pluriétnico. Racismo Ambiental**. 2020. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2020/02/07/o-estado-plurietnico-por-deborah-macedo-duprat-de-britto-pereira/>. Acesso em 15 jan. 2023.

²²⁴ Peruzzo e Botelho (2019, p. 17) apontam que o multiculturalismo se apresenta como uma categoria de análise que se estruturou na Europa e nos EUA no fim da década de 1960, fortemente ligada ao liberalismo, e com um discurso frágil e homogeneizante que tenta harmonizar a complexidade da sociedade por meio do diálogo multicultural da tolerância, convivência, minimizando os conflitos decorrentes das imposições civilizacionais da modernidade. Dussel (2016) elabora uma crítica contundente ao multiculturalismo liberal de John Rawls, afirmando que embora o seu discurso valorize as diversas culturas, na prática acaba reproduzindo desigualdades ao reduzir à aceitação cultural a partir das relações de consumo e da assimilação ao modelo multicultural ocidental. PERUZZO, Pedro Pulzatto; BOTELHO, Tiago Resende. **Diálogo intercultural, democracia deliberativa e participação política**. Arquivo Jurídico, Teresina-PI, v. 06, n. 2, p. 13-38, Jul./Dez/ de 2019. DUSSEL, E.. **Transmodernidade e interculturalidade: interpretação a partir da filosofia da libertação**. Sociedade e Estado, v. 31, n. Soc. estado, 2016 31(1), jan. 2016.

²²⁵ “Essa formulação vem sendo mais significativa no Equador do que em todas as outras nações latino-americanas, porque ali a interculturalidade – como princípio-chave do projeto político do movimento indígena – está diretamente orientada a sacudir o poder da colonialidade e do imperialismo. Particularmente, a interculturalidade, como era referida e compreendida pelo movimento até 1990, questiona a realidade sociopolítica do neocolonialismo refletido nos modelos de Estado, democracia e nação. Também convida à discussão sobre esses modelos, como parte de um processo de descolonização e transformação” (WALSH, 2019, p. 11).

construções de um projeto social, cultural, político, ético e epistêmico orientado em direção à descolonização e à transformação” (WALSH, 2019, p. 9). Dentre as disputas conceituais que marcam o conceito, a interculturalidade, em sua acepção crítica e emancipadora, apresenta-se como ferramenta prática e teórica de contraposição permanentemente à racialização, desumanização, subalternização, inferiorização e seus padrões de poder, visibilizando maneiras distintas de ser, viver e conhecer, dialogando com as diferenças em um marco de ancestralidade, legitimidade, dignidade, igualdade, equidade gênero, raça, classe, geração, condição, indicando outros modos de pensar, estar, aprender, ensinar, sonhar e viver (WALSH, 2002, 2005, 2019). Mais do que simples interrelação ou diálogo institucional, a noção de interculturalidade pressupõe outra prática política, outra episteme e outro poder social, como contrarresposta às tendências universalizantes e homogeneizantes da identidade nacional, ao mesmo tempo em que externaliza a diferença colonial que informa a nação desde sua gênese.

Como pontua Walsh (2019, p. 15), “a interculturalidade representa uma lógica, não simplesmente um discurso, construída a partir da particularidade da diferença”. Lógica essa que enreda formas de conhecer e agir politicamente que não estão isoladas dos paradigmas, estruturas e linguagens dominantes, mas que não se limitam às suas determinações. Nessa perspectiva, os protocolos autônomos quilombolas não se destinam à “inclusão” em um Estado que reproduz a razão neoliberal de fragmentação identitária e mercadorização total da vida, mas sim ao reconhecimento da diferença ética, política e epistêmica que suas identidades e territorialidades expressam. “A interculturalidade indica uma política cultural e um pensamento oposicional, não simplesmente baseado no reconhecimento ou na inclusão, mas sim dirigido à transformação das estruturas sócio-históricas” (WALSH, 2019, p. 16).

Enquanto projeto alternativo civilizacional, as experiências de elaboração dos protocolos de consulta prévia por comunidades quilombolas, em sua dimensão constituinte, fomentam técnicas de cidadania e democracia comunitária, regidas por parâmetros culturais e políticos alternativos aos liberais dominantes. Desde as lutas locais e imediatas, organizações associativas negras de tipo assembleístico constituem-se em unidades de mobilização, com mecanismos próprios de deliberação, eleição de representantes e mediação de conflitos, cuja “coesão social não se pode duvidar, tanto pela uniformidade de suas práticas, quanto pela força com que se colocam nos enfrentamentos diretos” (ALMEIDA, 2002, p. 17).

Com níveis distintos de organização de base e diálogo com o Estado, essas unidades de mobilização quilombola têm exercido os direitos democráticos em sua dimensão substantiva, alterando os padrões de relação política com os centros do poder. A interculturalidade fundamenta, enquanto princípio e prática social, outros modos de exercício da democracia, outras formas de produção técnica e organizativa da política, a partir de ritmos e tempos históricos heterogêneos, em escala local e global.

Os protocolos autônomos quilombolas anunciam um projeto de sociedade fundado na “liberdade, na justiça, na igualdade e no respeito a todos os seres humanos; uma sociedade cuja natureza intrínseca torne impossível a exploração econômica e o racismo; uma democracia autêntica” (NASCIMENTO, 2019, p. 288). Expressão de continuidade do quilombismo, os agenciamentos em torno do direito de consulta e consentimento prévio externalizam a “reinvenção de um caminho afro-brasileiro de vida fundado em sua experiência histórica, na utilização do conhecimento crítico e inventivo de suas instituições golpeadas pelo colonialismo e pelo racismo” (Idem).

As experiências de elaboração dos protocolos comunitários propõem “reconstruir no presente uma sociedade dirigida ao futuro, mas levando em conta o que for útil e positivo do passado” (NASCIMENTO, 2019, p. 288-289). As narrativas compostas pelos protocolos parecem confirmar a proposta de construção de um Estado nacional edificado a partir das primeiras experiências de liberdade nas Américas, tendo no quilombo a inspiração para uma “sociedade justa e cooperativa, baseada na igualdade racial e de gênero, em substituição ao sistema capitalista” (SOUSA, 2016, p. 26).

Ao formular sobre seus princípios e propósitos, Abdias Nascimento (NASCIMENTO, 2019, p. 305) apresenta o quilombismo “como um movimento, um conjunto de práticas e formas de organização social capazes de mobilizar a população afro-brasileira, revigorando laços ancestrais, pertencimentos étnicos e construindo caminhos solidários” (SOUSA, 2016, p. 27), capaz de refundar o Estado Nacional a partir do igualitarismo democrático de matriz quilombola. “A revolução quilombista é fundamentalmente antirracista, anticapitalista, antilatifundiária, anti-imperialista e antineocolonialista” (NASCIMENTO, 2019, p. 306). Para Abdias, “a sociedade quilombola representa uma etapa no progresso humano e sociopolítico em termos de igualitarismo econômico”, na qual as “relações de produção diferem basicamente daquelas prevaescentes na economia espoliativa do trabalho chamada capitalismo, fundada na razão do lucro a qualquer custo” (NASCIMENTO, 2019, p. 290).

Fomentando uma economia de base comunitária-coopertivista, centrada na propriedade comum da terra, na distribuição equânime dos resultados do trabalho coletivo e na interação pluripotente entre o gênero humano e a natureza, todos esses fatores enquanto “compasso e ritmo do quilombismo se conjugam aos mecanismos operativos, articulando os diversos níveis de uma vida coletiva cuja dialética interação propõe e assegura a realização completa do ser humano” (NASCIMENTO, 2019, p. 290).

Nessa perspectiva, “o quilombismo considera a transformação das relações de produção, e da sociedade, de modo geral, por meios não violentos e democráticos; uma via possível” (NASCIMENTO, 2019, p. 307). Os processos comunitários de elaboração dos protocolos autônomos externalizam outras espacialidades, constituídas por sociedades criativas, fomentadoras de uma epistemologia afrocentrada e substancialmente construída por mulheres negras, na reprodução de um “território (novo) existencial e físico” (NASCIMENTO, 2022, p. 90).

Beatriz Nascimento traça uma linha de continuidade histórica entre os quilombos como “forma de resistência organizada dos negros nos séculos de dominação escravista e suas formas atuais [de resistência]” (NASCIMENTO, 2022, p. 109). Enquanto “sistema social alternativo”, as mulheres quilombolas assumem papéis significativos em seus territórios para a manutenção da luta política. Na condução dessa força democrática, constituinte, afrocentrada e intercultural, Givânia Maria da Silva (2021, p. 54) destaca que:

As mulheres quilombolas atuam como acervo da memória coletiva; com elas estão registradas as estratégias de luta e resistência nos quilombos, os conhecimentos guardados e repassados de geração em geração. São diferentes formas de produção de conhecimento, através de uma diversidade de saberes, incluindo conhecimentos tradicionais e científicos final dentre os papéis que desempenham está o de guardiãs e da pluralidade de conhecimentos que emergem e são praticados nos territórios quilombolas (SILVA, 2021, p. 54)

O Coletivo de Mulheres da CONAQ ressalta que a luta pelo território assume uma posição central nas reivindicações quilombolas²²⁶, “pois do território depende o exercício de diversos direitos fundamentais como acesso à educação escolar quilombola livre uso e preservação da sociobiodiversidade o direito à produção agrícola tradicional e o direito à cultura etc” (COLETIVO DE MULHERES DA CONAQ, 2021, p. 47). E na construção

²²⁶ COLETIVO DE MULHERES DA CONAQ. Quando uma mulher quilombola tomba, um quilombo se levanta como ela. *In*: DEALDINA, Selma dos Santos. **Mulheres quilombolas**: territórios de existências negras femininas. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, p. 46-50, 2021.

desses processos políticos por liberdade, emancipação e livre determinação comunitária, a liderança das mulheres quilombolas confirma-se como elo indispensável, “na medida em que sustenta, protege e desenvolve o principal elemento de sustentação do quilombo: a coletividade” (Idem).

Todavia, aponta Valéria Porto dos Santos (2021, p. 130), apesar das mulheres quilombolas participarem ativamente do trabalho e da luta política, “na maioria das vezes elas não aparecem como protagonistas nas histórias contadas ou nas poucas escritas”. Mulheres quilombolas seguem sendo subvalorizadas nos debates teóricos, incluindo aí as teorias feministas. Quando tomamos por referência “certas especificidades e suas relações com elementos simbólicos, como por exemplo, o território, a cura, a relação com a sociobiodiversidade; a influência dos lugares, das regiões geográficas, dos biomas, da relação com a religião”, percebe-se que “as questões relativas às mulheres quilombolas não estão contempladas pelo feminismo branco tampouco, e em parte, pelo feminismo negro” (SILVA, 2021, p. 55).

Mariléa de Almeida (2022) repercute como esse conjunto de práticas relacionadas ao campo do feminino foram mobilizadas para redefinir os territórios das comunidades quilombolas no pós-constituente. O reconhecimento dos quilombos a partir da valorização dos aspectos étnicos e culturais se deu “em aproximação com as práticas femininas, indicando que a nova alteridade quilombola estava sofrendo uma inflexão de gênero” (ALMEIDA, 2022, p. 162). O reposicionamento dos quilombos como fenômeno intercultural se deu a partir desse movimento de femininização dos territórios e modos de vida comunitários, permitindo que “a tradição e a ancestralidade fossem capturadas como dispositivos de poder para legitimar o direito [constitucional]”, convertendo as mulheres negras em guardiãs da diferença e da singularidade das suas comunidades (Idem).

É em meio a essas condições que mulheres quilombolas criam práticas que buscam fortalecer laços entre os indivíduos e os territórios onde vivem, bem como ampliar os espaços de subjetivação que rasurem os efeitos dos dispositivos de raça, classe e gênero que incidem sobre os corpos e territórios. Trata-se, portanto, de contracondutas diante da governamentalidade racista (ALMEIDA, 2022, p. 163).

A memória, os modos de criar, fazer e viver, a religiosidade, a relação com a natureza, esse conjunto de práticas fomentadas por mulheres e suas gerações, em termos jurídicos, passam a explicitar a intersecção entre territorialidades e ancestralidades na constituição do quilombo como categoria constitucional. Os protocolos quilombolas, em

sua dimensão constituinte, democrática e intercultural, são também expressão da jusdiversidade que emanam das múltiplas formas de organização social e política desses povos e comunidades.

Contra o monismo jurídico imposto pela ideologia estadocêntrica da nação, na qual “os valores humanos de justiça, liberdade, felicidade, harmonia, são reduzidos à realização dos contratos, à forma, à vontade individual, à propriedade” (SOUZA FILHO, 2021, p. 14), é que as comunidades quilombolas vocalizam suas experiências de luta, compondo um repertório ancestral, contínuo e diverso de (re) existências.

Souza Filho (2021), resgatando o pensamento de André Hoekema (2002), nos adverte que também é preciso combater o pluralismo formal unitário que de certa forma marcou o constitucionalismo social progressista ao longo do século XX. Nessa perspectiva, embora as ordens constitucionais reconheçam determinadas jurisdicinalidades étnicas, acabam por reduzi-las a um papel complementar, na condição de apêndice ao direito estatal. Hoekema (2002) defende que para superar essa assimilação jurídica subalterna, a viabilização de um pluralismo formal de tipo igualitário faz-se necessária, reposicionando as normas comunitárias como parte integrante do sistema normativo nacional, ainda que não formalmente internalizadas pela ordem legal.

De certo que o tema não é simples e as propostas de equalização entre a jurisdição estatal e as jurisdições comunitárias devem partir do debate público, como síntese de um esforço coletivo envolvendo os sujeitos diretamente interessados. Ainda assim, nos parece que a perspectiva do pluralismo igualitário admite como legítima a ordem estatal edificada a partir do viés colonialista, patriarcal, especista e capitalista, na medida em que não propõe a superação criativa da forma nação-estado-direito-mercadoria por alternativas radicalmente democráticas, diversas e inclusivas de organização social.

Mais do que qualquer juízo de compatibilidade ou adequação, as narrativas constitucionais inspiradas pelos quilombos derivam de uma prática social alternativa, imaginada e experienciada como jusdiversidade. Contra o ficcionismo da identidade nacional dominante, comunidades originárias e afrodiáspóricas afirmam a singularidade dos seus modos criar, fazer e viver, inspirando sistemas jurídicos próprios, formas de participação, representação e de resolução de conflitos que afastam o caráter absoluto dos sistemas oficiais do Estado nação. “Essa diversidade de sociedades gera uma diversidade jurídica, ou uma jusdiversidade” (SOUZA FILHO, 2021, p. 20), lastreada em uma ética global da diferença e em preceitos de auto-atribuição e livre determinação.

Em cada país signatário da Convenção 169 da OIT, especialmente os latino-americanos, o reconhecimento dos sistemas jurídicos comunitários tem sido feito de maneira variada. Como pudemos constatar, em alguns casos, essa interrelação foi definida nas constituições políticas dos Estados, em outros, em normas infraconstitucionais e nos tratados internacionais. Todavia, na maioria das nações, a aplicabilidade plena dessas jurisdicionalidades tem esbarrado nas dificuldades de autolimitação do poder e do direito estatal diante dos interesses de acumulação de capital sobre esses corpos e territórios.

Ao reivindicar a natureza constituinte, intercultural e jusdiversa das experiências de elaboração dos protocolos de consulta prévia, as comunidades quilombolas demarcam que não dependem do reconhecimento do Estado para existir, uma vez que “a diversidade de povos é fenômeno não conceito” (SOUZA FILHO, 2021, p. 22). As demandas por reconhecimento pressupõem mais respeito e responsabilização por parte do Estado do que a validação sobre as identidades e territorialidades autodeterminadas.

Assim, somente ao povo, grupo ou comunidade compete reconhecer-se como tal, e é no exercício dessa consciência de si, buscando externalizar as formas legítimas de organização social, cultural e política, que essas coletividades têm construído os protocolos autônomos, evocando verdadeiras Escrevivências constitucionais como força criativa capaz de refundar o constitucionalismo brasileiro e latino-americano.

3.6. QUILOMBOS, PROTOCOLOS AUTÔNOMOS E ESCREVIVÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Em sua jusdiversidade imanente, os protocolos autônomos quilombolas vocalizam múltiplas experiências de afirmação étnica e territorial que rompem a “nacionalidade hifenizada” que marca a trajetória do negro e das comunidades afrodiaspóricas nas sociedades nacionais, da colonização à contemporaneidade²²⁷ (EVARISTO, 2020, p. 30). Os documentos analisados na pesquisa, síntese da práxis emancipatória de mulheres e homens quilombolas, expressam verdadeiras Escrevivências constitucionais, na medida em que mobilizam “escrita e vida, ou melhor, escrita e vivência” (EVARISTO, 2017, p. 12) para pautar a legitimidade das suas territorialidades e etnicidades diante dos

²²⁷ EVARISTO, Conceição. A escrevivência e seus subtextos. IN: DUARTE, Constância Lima; NUNES, Isabella Rosado. **Escrevivência: a escrita de nós: reflexões sobre a obra de Conceição Evaristo**. Rio de Janeiro: Mina Comunicação e Arte, p. 27-47, 2020.

dispositivos homogeneizantes do Estado nacional, ao mesmo tempo em que reivindicam a concretude dos seus direitos fundamentais no interior da ordem constitucional estabelecida²²⁸.

Conceição Evaristo (2020, p. 29) concebe a Escrivivência como um “fenômeno diaspórico e universal”, que inicialmente se realiza como “um ato de escrita das mulheres negras, como uma ação que pretende borrar, desfazer uma imagem de passado, em que o corpo-voz de mulheres negras escravizadas tinha sua potência de emissão também sob controle”. Em seu poema *Vozes Mulheres*, Evaristo (2017, p. 10-11) revela bem como essa agência coletiva feminina compõe um tecido poético de resistências a partir do cruzamento de fatores como fala, memória e ancestralidade para afirmação das identidades negras diante das opressões do racismo e do patriarcado.

A voz de minha bisavó
 ecoou criança
 nos porões do navio.
 ecoou lamentos
 de uma infância perdida.
 A voz de minha avó
 ecoou obediência
 aos brancos-donos de tudo.
 A voz de minha mãe
 ecoou baixinho revolta
 no fundo das cozinhas alheias
 debaixo das trouxas
 roupagens sujas dos brancos
 pelo caminho empoeirado
 rumo à favela.
 A minha voz ainda
 ecoa versos perplexos
 com rimas de sangue
 e fome.

A voz de minha filha
 recolhe todas as nossas vozes
 recolhe em si
 as vozes mudas caladas
 engasgadas nas gargantas.
 A voz de minha filha
 recolhe em si
 a fala e o ato.
 O ontem – o hoje – o agora.
 Na voz de minha filha

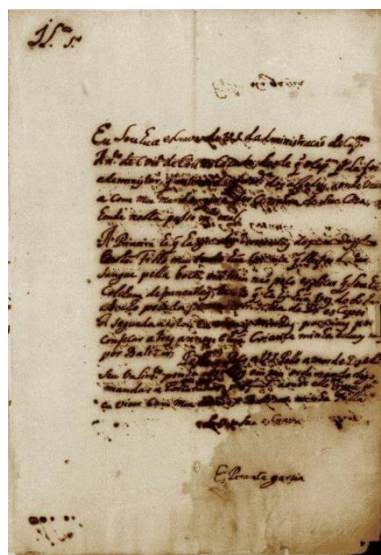
²²⁸ EVARISTO, Conceição. **Tudo que escrevo é profundamente marcado pela condição de mulher negra.** Entrevistador: Lucas Vasques. Entrevistada: Conceição Evaristo. Revista Fórum, 30 set. 2017. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/cultura/2017/9/30/conceio-evaristo-tudo-que-eu-escrevo-profundamente-marcado-pela-condio-de-mulher-negra-23311.html>>. Acesso em 10 mar. 2023.

se fará ouvir a ressonância
o eco da vida-liberdade²²⁹.

São narrativas que emanam das experiências de recriação material e simbólica protagonizadas por africanas e seus descendentes, legatários de uma “tradição polifônica de vozes de homens e mulheres escravizados (as) que trilharam caminhos criativos para acessar formas de conquistar a liberdade e outros direitos capazes de lhes garantir uma melhor experiência de vida dentro do contexto escravista”²³⁰ (SÁ, 2020, p. 19).

Gabriela Barretto de Sá (2020, p. 15) localiza a Escrevivência, essencialmente, como o resultado das experiências dessas mulheres amefricanas que “pavimentaram rotas de autonomia e liberdade” que culminaram na abolição da escravatura com a Lei nº 3355, de 13 de maio de 1888. A carta de Esperança Garcia²³¹ (1770), por exemplo, mulher negra escravizada, reconhecida como a primeira advogada piauiense²³², manifesta bem o uso da Escrevivência como agenciamento por liberdade, reforçando a complexidade das estratégias de sobrevivência durante a escravidão colonial.

Figura 16 - Fac-símile da Carta de Esperança Garcia²³³



²²⁹ EVARISTO, Conceição. **Poemas de recordação e outros movimentos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Malê, 2017.

²³⁰ SÁ, Gabriela Barretto de. **Direito à memória e ancestralidade: escrevivências amefricanas de mulheres escravizadas**. 2020. 152 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

²³¹ A carta de Esperança Garcia foi encontrada pelo antropólogo e professor da Universidade Federal da Bahia Luiz Mott e publicada na obra (MOTT, 1985).

²³² Título póstumo concedido em 2017 pela Comissão Estadual da Verdade da Escravidão Negra, da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do Estado do Piauí.

²³³ Foto de Paulo Gutemberg. Instituto Esperança Garcia. Disponível em: <https://esperancagarcia.org/a-carta/>. Acesso em 14 de mar. 2023.

Fonte: (GUTEMBERG, 2019)

Ao mobilizar o direito de petição através da reapropriação crítica e criativa da linguagem colonial, escrita e institucional, Esperança Garcia reposiciona o lugar das mulheres negras nos estudos sobre a transição da escravidão no pré e pós-abolição.

“Eu Sou hua escrava de V.S administração do Cap.^{am} Anto^o Vieira de Couto, cazada. Desde que o Cap.^{am} p^a Lá foi administrar, q. me tirou da Fazd^a dos algodois, onde vevia co meu marido, para ser cozinheira da sua caza, onde nella passo m^{to} mal. A primeira hé q. há grandes trovoadas de pancadas enhum Filho meu sendo huã criança q lhe fez estrair sangue pella boca, em min não poço esplicar q Sou hu colcham de pancadas, tanto q cahy huã vez do Sobrado abacho peiada; por mezericordia de Ds esCapei. A segunda estou eu e mais minhas parceiras por confeçar a tres annos. E huã criança minha e duas mais por Batizar. Pello ã Peço a V.S pello amor de Ds e do Seu Valim ponha aos olhos em mim ordinando digo mandar a Porcurador que mande p. a Faz^{da} aonde elle me tirou pa eu viver com meu marido e Batizar minha Filha.

De V.Sa. sua escrava Esperança Garcia”²³⁴

Luis Mott²³⁵, antropólogo e professor da Universidade Federal da Bahia que encontrou a carta de Esperança Garcia em suas pesquisas arquivísticas em 1979 e a publicou na obra Piauí Colonial: população, economia e sociedade, no ano de 1985, assim descreve a importância do achado:

Outra minha importante descoberta arquivística foi um pequeno documento, uma única página escrita à mão, toda cheia de garranchos com muitos erros de português: trata-se de uma petição escrita em 1770, por uma escrava do Piauí, Esperança Garcia. Trata-se do documento mais antigo de reivindicação de uma escrava a uma autoridade. Documento insólito! Primeiro por vir assinado por uma mulher, já que mulher escrever antigamente era uma raridade. As mulheres eram vítimas da estratégia de seus pais, mantê-las distante das letras, a fim de evitar que elas escrevessem bilhetinhos para os seus namorados. Segundo, por se tratar de uma petição escrita por uma mulher negra (SOUSA, 2017, p. 52).

²³⁴ “Eu sou uma escrava de Vossa Senhoria da administração do Capitão Antônio Vieira do Couto, casada. Desde que o capitão lá foi administrar que me tirou da fazenda algodões, onde vivia com o meu marido, para ser cozinheira da sua casa, ainda nela passo muito mal. A primeira é que há grandes trovoadas de pancadas em um filho meu sendo uma criança que lhe fez extrair sangue pela boca, em mim não posso explicar que sou um colchão de pancadas, tanto que caí uma vez do sobrado abaixo peiada; por misericórdia de Deus escapei. A segunda estou eu e mais minhas parceiras por confessar há três anos. E uma criança minha e duas mais por batizar. Peço a Vossa Senhoria pelo amor de Deus ponha aos olhos em mim ordenando digo mandar ao procurador que mande para a fazenda de onde me tirou para eu viver com meu marido e batizar minha filha”. INSTITUTO ESPERANÇA GARCIA. A Carta. Disponível em: <https://esperancagarcia.org/instituto-esperanca-garcia/>. Acesso em 13 de mar. 2023.

²³⁵ MOTT, Luiz. **Piauí colonial; população, economia e sociedade**. Teresina: projeto Pretônio Portella, 1985.

A carta de Esperança Garcia evidencia a “africanização do português realizada pelas mulheres escravizadas” (SÁ, 2020, p. 22) em suas agendas por melhores condições de vida diante da escravidão. Essa criouliização da gramática do colonizador foi sintetizada por Lélia Gonzalez ([1988], 2019) como o pretuguês, que se manifesta em um “projeto epistemológico-prático contra-colonial protagonizado pela agência da população negra” (SÁ, 2020, p. 23).

Tradição de luta por direito e justiça que se confirma também na atuação do intelectual e abolicionista Luís Gama, reconhecido como advogado e Patrono da Abolição pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil²³⁶ no ano de 2015, especialmente pela promoção de ações judiciais de liberdade em favor de pessoas ilegalmente escravizadas após a proibição do tráfico negreiro, com a publicação da Lei Eusébio de Queirós.

A instrumentalização crítica dos códigos oficiais para impulsionar as demandas legítimas por liberdade, protagonizadas por Esperança Garcia e Luís Gama, ajudaram a compor verdadeiras contra-narrativas sobre o lugar das pessoas negras na sociedade nacional, inspirando processos organizativos até os dias atuais, tendo a Escrivência como base para pautar o acesso e criação de novos direitos fundamentais.

Enquanto categoria literária e ontoepistêmica, Evaristo demonstra como os movimentos afrodiaspóricos da atualidade promoveram uma reapropriação “desses signos gráficos, do valor da escrita, sem esquecer a pujança da oralidade de nossas e de nossos ancestrais” para pautar seus processos de luta (Idem). Além do mais, ressalta a autora, a “Escrivência extrapola os sentidos da escrita em si” (EVARISTO, 2020, p. 39), sendo expressão cultural, política e existencial coletiva do negro em diáspora.

Escrivência surge de uma prática literária cuja autoria é negra e feminina e pobre, final em que o agente, o sujeito da ação, assume o seu fazer, o seu pensamento, a sua reflexão, não somente como um exercício isolado, mas atravessado por grupos, por uma coletividade (EVARISTO, 2020, p. 38).

Em termos metodológicos, com base nos estudos de Gonzalez (2015) e Karam (2017), Douglas Pinheiro (2020) reforça que o Direito e a Literatura têm ampliado seu escopo investigativo, abarcando de forma esquemática, quatro grandes frentes: a primeira diz respeito ao direito *da* literatura, relacionando-se às questões de liberdade artística,

²³⁶ Em novembro de 2015, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) concedeu a Luís Gama o título de profissional da advocacia em cerimônia na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo.

direitos do autor, propriedade intelectual, ou seja, como o direito disciplina as relações jurídicas derivadas no meio literário; a segunda frente considera o direito *como* literatura, ao focar na narratividade própria dos fatos regulados ou discutidos em juízo, considerado textos legais e peças literárias de maneira análoga sobre seus aspectos fundantes; o terceiro refere-se ao direito *com* literatura, na medida em que destaca como a literatura se apropria do direito, compreendendo a tanto a escrita jurídica como a hermenêutica jurídica como um tipo de tradução feita pelo aplicador do direito, ao ler a normatividade grafada para assim reescrevê-la; por fim, a quarta e última frente prioriza o direito *na* literatura, priorizando as “representações literárias do direito e da justiça, cuja importância decorre não só de seus usos didáticos, enquanto recurso lúdico do processo de ensino-aprendizagem jurídicos, mas também sociais, pela capacidade de fomento da abertura imaginativa e empática” (PINHEIRO, 2020, p. 104). Trindade e Karam (2016, p. 1121) afirmam que a literatura é uma fonte de reflexão crítica sobre o Direito e registra valores históricos de uma época, moldando o imaginário coletivo e social. A literatura possibilita um imaginário criativo que não é encontrado no campo jurídico, que se contenta com conceitos fechados e muitas vezes desconectados da realidade²³⁷.

Por exemplo, o romance *Torto Arado* (2020), de autoria do premiado escritor baiano Itamar Rangel Vieira Júnior, retrata bem esse viés do direito na literatura. O livro conta a história de duas irmãs, Bibiana e Belonísia, que vivem em uma comunidade quilombola agregada à fictícia Fazenda Água Negra, localizada na região da Chapada Diamantina, no Estado da Bahia, em condições de trabalho análogas à escravidão. A relação das irmãs é atravessada por um acidente em torno de uma faca misteriosa que atinge Belonísia, deixando-a muda. Pelos laços de cumplicidade entre as irmãs, Bibiana passa ser a sua voz. A trama retrata as memórias coletivas quanto às desigualdades raciais, sociais e de gênero que atravessaram a formação do país, marcando os traumas pessoais e coletivos das personagens.

Torto Arado é uma obra que dialoga com a tradição do romance regionalista brasileiro, que tem Jorge Amado, Graciliano Ramos e Rachel de Queiroz como grandes expoentes, ao mesmo tempo em que traz uma perspectiva original e atual sobre a questão agrária, o racismo e a violência no país. O romance é narrado pelas vozes de três mulheres quilombolas, que se alternam entre o passado e o presente na conformação de uma oralidade poética sobre a luta dos quilombos no Brasil. Ao interseccionar memória,

²³⁷ TRINDADE, André Karam; KARAM, Henriete. **Pinóquio e a lei**. *Novos Estudos Jurídicos* (Itajaí), v. 21, n. 3, p. 1119-1154, set./dez. 2016.

espiritualidade e o protagonismo feminino negro, a saga de Belonísia, Bibiana e Santa Rita Pescadeira, entidade encantada das religiões de matriz africana que narra o último capítulo da obra, permite apreender os processos de reivindicação de direitos fundamentais quilombolas, como terra, trabalho e vida digna, para além da burocratização da escrita jurídica.

Ao contrário da narrativa literária, que é rica em linguagem metafórica e realismo fantástico, o discurso jurídico dominante é baseado em uma matriz positivista e cientificista. Ele busca fatos concretos, provas objetivas e normas universais para garantir a validade e a eficácia das leis e decisões judiciais. “Uma de suas características é a da redução racionalizadora de seus argumentos, limitados à pretensão racional de seus paradigmas, ditos dogmáticos e científicos” (PEPÊ, 2016, p. 8).

O discurso jurídico não explora as múltiplas interpretações possíveis da realidade, mas pretende estabelecer uma verdade única e incontestável. Ele visa à racionalidade, imperatividade e precisão, evitando ambiguidades, subjetividades e emoções que supostamente comprometeriam a imparcialidade e a justiça. A dogmática jurídica se baseia na lógica e técnica jurídicas para analisar e sintetizar informações, deduzir e induzir conceitos e princípios, visando uma interpretação objetiva das regras legais do direito positivo (Idem).

Torto Arado é uma representação literária das trajetórias de luta por liberdade e livre determinação negra, que reconstrói as formas complexas de territorialização, desterritorialização e reterritorialização de comunidades quilombolas desenvolvidas no interior do latifúndio colonial, especialmente após a publicação da Lei de Terras de 1850.

Àquela altura, a terra da Fazenda Caxangá, que havia rendido fartura de frutos por toda a sua vida, estava retalhada. Cada homem com desejo de poder havia avançado sobre um pedaço e os moradores antigos foram sendo expulsos. Outros trabalhadores que não tinham tanto tempo na Terra estavam sendo dispensados. Os homens investidos de poderes muitas vezes acompanhados de outros homens em bandos armados, surgiam da noite para o dia com documento de que ninguém sabia a origem. Diziam que havia comprado pedaços da Caxangá. Alguns eram confirmados pelos capatazes, outros não. Meu pai, depois de chegar a água negra, retornou algumas vezes ao lugar onde havia nascido. Essas histórias nos foram contadas por Salustiano, enquanto crescíamos (VIEIRA JUNIOR, 2019, p. 22).

A saga das trabalhadoras e trabalhadores rurais da Fazenda Água Negra evidencia a subalternização das territorialidades negras diante dos processos de grilagens, expulsões, deslocamentos forçados e limitações no uso da terra que se estenderam no pós-abolição.

Podia construir casa de barro, nada de alvenaria, nada que demarcasse o tempo de presença das famílias na terra. Podia colocar roça pequena para ter abóbora, feijão, quiabo, nada que desviasse da necessidade de trabalhar para o dono da fazenda, afinal, era para isso que se permitia a morada. Podia trazer mulher e filhos, melhor assim, porque quando eles crescessem substituiriam os mais velhos. Seria gente de estima, conhecida, afilhados do fazendeiro. Dinheiro não tinha, mas tinha comida no prato (VIEIRA JUNIOR, 2019, p. 41).

A despeito do cenário avançado de expropriação territorial e de subordinação racial, as chamadas terras de preto e terras de santo²³⁸ (ALMEIDA, 2004) são retratadas em sua riqueza histórica e cultural ao longo da obra. A figura de Zeca Chapéu Grande, guia espiritual e pai das personagens principais, é de grande relevância para a compreensão dos fatores que marcam a identidade coletiva da comunidade.

Todavia, cabe às mulheres quilombolas o protagonismo dessa reprodução cultural. Donana, mãe de Belonísia e Bibiana, além de parteira é conhecedora dos poderes de cura das ervas e raízes medicinais. As rodas do Jarê²³⁹, religião de matriz africana típica da Chapada Diamantina, e sempre presente na rotina das personagens, tecem o fio que alinhava as relações na comunidade. Santa Rita Pescadeira, diferente de Bibiana e Belonísia, é apresentada como uma narradora onisciente dos fatos, atuando como elo ancestral da memória coletiva sobre aquelas pessoas e aquele lugar. Toda essa transcendência eleva a espiritualidade, a fé, a dança, a música e a ancestralidade como vetores constituintes dessa identidade quilombola, autêntica em sua singularidade.

A partida de Bibiana e Severo em busca de uma realidade diferente da vida precária no interior da fazenda, limitada pelas relações de compadrio entre latifundiários e posseiros, demarca um movimento importante para tomada de consciência da comunidade quilombola de Água Negra quanto aos seus direitos territoriais. Bibiana torna-se professora e Severo adquire experiência através da atuação no sindicalismo rural.

[Severo] tinha consciência de nossa história. Sabia o que nosso povo tinha sofrido desde antes de Água Negra. Desde muito tempo. Desde os dez mil escravos que o coronel Horácio de Matos usou para encontrar diamante e guerrear com seus inimigos. Quando deram a liberdade aos negros, nosso

²³⁸ ALMEIDA, Alfredo Wagner de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 06, nº 1, maio, 2004. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/102/86/172>>. Acesso em 13 de mar. 2023.

²³⁹ “O termo ‘jarê’ é utilizado tanto para os cultos como para denominar a religião. Segundo alguns estudiosos, teve seu início nas cidades de Andaraí e Lençóis, municípios baianos, por meio de mulheres nagôs que chegaram à região, não se sabe se espontaneamente ou escravizadas. As crenças africanas trazidas por elas misturaram-se às dos indígenas, o que levou todas as entidades a serem subsumidas como caboclos”. CHAGAS, Silvania Núbia. Torto arado ou torto encanto: o jarê contando a história. **Revista Estudos de Literatura Brasileira Contemporânea**, Brasília, n. 66, e6605, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/estudos/issue/current>>. Acesso em 14 de mar. 2023.

abandono continuou. O povo vagou de terra em terra pedindo abrigo, passando fome, se sujeitando a trabalhar por nada. Se sujeitando a trabalhar por morada. A mesma escravidão de antes fantasiada de liberdade. Mas que liberdade? Não podíamos construir casa de alvenaria, não podíamos botar a roça que queríamos. Levavam o que podiam do nosso trabalho. Trabalhávamos de domingo a domingo sem receber um centavo. O tempo que sobrava era para cuidar de nossas roças, porque senão não comíamos. Era homem na roça do senhor e mulher e filhos na roça de casa, nos quintais, para não morrerem de fome. Os homens foram se esgotando, morrendo de exaustão, cheios de problemas de saúde quando ficaram velhos (VIEIRA JUNIOR, 2020, p. 220).

O retorno de Bibiana à sua comunidade de origem impulsiona um processo de organização dos quilombolas que passam a reivindicar o direito de permanecer na terra que sempre viveram.

Querem desonrar Severo, porque desonrando o seu nome, enfraquecem nossa luta final. Querem proteger os poderosos. Querem nos calar, nos retirar daqui a qualquer custo. Querem nos dobrar, mas não vergaremos. Querem que a gente levante, carregando nossas coisas e deixe a fazenda. Para onde? Não interessa. Queimaram nosso galinheiro, soltaram animais para destruir nossas roças. Quiseram impedir a pesca com a desculpa de que era para proteger os rios. Como se não fosse a gente que cuidasse das coisas. Como se não fôssemos parte de tudo isso. Estivesse tudo isso nas mãos de garimpeiro ou fazendeiro, estaria destruído. Até proibir de enterrar nossos mortos na viração, tentaram. Mas não irão nos dobrar. Não deixaremos Água Negra'. Um romperam aplausos e o corpo para reafirmar o que Bibiana havia dito (VIEIRA JUNIOR, 2020, p. 221-222).

Enquanto narrativas de livre determinação, a metodologia política dos protocolos quilombolas permite compreender as demandas por direitos dessas comunidades através das tramas territoriais subjacentes a estas experiências, consideradas em seu “contexto da ação e o modo de sua articulação num tecido socio-territorial composto de interesses, projetos, configurações políticas e identidades distintas” (ACSELRAD, 2013, p. 5). Como dito, os protocolos autônomos conformam verdadeiras Escrevivências constitucionais. São documentos portadores de esperanças constituintes, que articulam coletividades jusdiversas na afirmação de um novo nomos da terra, “tomando o etnodireito como direito pelo pertencimento sociocultural, ou seja, a significação das normas pelo pertencimento a cada comunidade política” (SOUSA, 2021, p. 221).

Mais do que um recurso metafórico, as Escrevivências que fundamentam os protocolos quilombolas pautam a singularidade da experiência vivida, não de forma retórica, como faz o discurso jurídico dominante, uma vez que desloca a compreensão do direito como fenômeno essencialmente descritivo e prescritivo, limitado em sua instrumentalidade burocrática e hermetismo hermenêutico (PINHEIRO, 2010, p. 131).

Assim definem os quilombolas da comunidade de Abacatal/Aurá em seu protocolo de consulta prévia:

Nós, da Comunidade Quilombola Abacatal, no município de Ananindeua – PA, estamos nesse território desde 1710 e, ao longo desses três séculos conseguimos resistir a toda sorte de ataques ao nosso território. Nós somos uma comunidade e essa comunhão, essa força solidária que nos habita, vem dos nossos antepassados. Para nós, a terra que nos dá morada e alimento é nossa mãe. Os igarapés, a floresta e todos os animais com os quais compartilhamos nossa história não são mercadorias, para nós são parte que não podem ser separadas (AMPQUA, 2017, p. 01).

No mesmo sentido, afirmam os povos e comunidades de tradição religiosa ancestral de matriz africana da Bacia do Rio Paraopeba (PCTRAMA, 2021, p. 17):

As divindades dos Povos e Comunidades de Tradição Religiosa Ancestral de Matriz Africana são os/as ancestrais e as manifestações da natureza. O rio para nós é um ser vivo. Para tudo usamos água. É sagrada para nós. E o rio Paraopeba foi prejudicado, talvez morto pela Vale. “Temos uma relação visceral com o rio e todo o seu entorno. A nossa tradição e a nossa religião possuem saberes e fazeres que preservam esse bem material e imaterial que é o rio. O rio nos alimenta e nós também o realimentamos. Ele é a cultura viva de nossa territorialidade e, juntos, nos retroalimentamos. Há, portanto, uma simbiose! Trabalhamos e vivemos para esse universo simbólico que é expressão de nossa cultura territorial (Babá Edvaldo)”.

Para além da regulação dos conflitos socioambientais em que estão inseridos, a Escrivência dos protocolos autônomos legitima “outas concepções de vida, na radicalidade da sua diferença e na inteligência dos seus termos” (SEGATO, 2014, p. 77), tensionando o reconhecimento constitucional das comunidades quilombolas como sujeitos coletivos de direito, mas não só. “A Escrivência não é uma escrita narcísica, pois não é uma escrita de si, que se limita a uma história de eu sozinho, que se perde na solidão de Narciso. A Escrivência é uma escrita que não se contempla nas águas de Narciso” (EVARISTO, 2020, p. 38).

É justamente a partir dessa dimensão coletivista, permeada por ancestralidades, territorialidades e desejos de livre determinação, que os protocolos denunciam a falência das abordagens que reforçam uma concepção acrítica dos direitos fundamentais como mecanismos abstratos de garantia e proteção da dignidade humana. “A universalidade, pressuposta como única possibilidade de natureza humana, desencadeou a busca por proteção suficiente e adequada para um determinado tipo de experiência humana plena” (PIRES, 2019, p. 48), qual seja, a do modelo de sujeito masculino, soberano, branco, cristão, heteronormativo, burguês e de origem europeia.

As noções dominantes de direitos fundamentais, seja em sua acepção estreita e estrita, em que as normas que conferem direitos constitucionais são consideradas como regras jurídicas em seu alto nível de relevância e abstração, ou mesmo em sua acepção extensa e holística, que inserem as normas constitucionais em um quadro principiológico mais amplo, conforme ponderou Robert Alexy (2003, p. 131), embasaram a “construção de um padrão de humanidade que não foi capaz de acessar as múltiplas possibilidades de ser, nem dentro nem além das fronteiras europeias” (PIRES, 2019, p. 49).

Mais do que a distinção entre regras e princípios, o debate acerca da fundamentalidade dos direitos constitucionais deve considerar o fato de que a “eleição de direitos como liberdade, igualdade, segurança, felicidade e dignidade, pelo projeto moderno europeu precisa ser contextualizada com o desenvolvimento, manutenção e aprimoramento de uma estrutura de dominação de matriz colonial escravista imposta pelo mesmo projeto moderno europeu às Américas, África e Ásia” (Idem). Ao negar, ou simplesmente relativizar, as múltiplas possibilidades de existência e de organização social, cultural e política, sob o viés de um discurso pretensamente humanista e racionalista, a narrativa dos direitos fundamentais não foi capaz de promover a defesa efetiva de minorias étnicas e maiorias oprimidas das violações sistemáticas impostas pelas estruturas de poder dos Estados constitucionais.

Conforme preceitua Segato (2014, p. 79), um direito fundamental de toda pessoa é precisamente o de ser parte de um povo, ou seja, o direito de ter e ser parte de uma comunidade política. Assim, mais do que um Estado interventor, a fundamentalidade dos direitos constitucionais quilombolas, tensiona para a constituição de um “Estado capaz de restituir os meios jurídicos e materiais, a autonomia e as garantias de liberdade no interior de cada coletividade”.

A partir de suas Escrevivências traduzidas em protocolos de consulta prévia, as comunidades quilombolas interpelam por um Estado restituidor, garante do direito étnico e do direito comunitário em geral (SEGATO, 2014, p. 84). As comunidades remanescentes de quilombo reivindicam o reconhecimento da legitimidade de sua ordem institucional interna, desde as instâncias próprias de decisão e representação política. Em uma perspectiva intercultural que busca superar as limitações do discurso jurídico dicotômico que contrapõe o relativismo cultural e a universalização dos direitos fundamentais, as experiências de elaboração dos protocolos autônomos apontam para um projeto de Estado efetivamente pluriétnico e jusdiverso.

As narrativas por livre determinação sintetizadas nos documentos analisados possibilitam recompor também um projeto de Nação, como uma aliança intercultural de povos, em que a instituição estatal passa a ser convocada para oferecer garantias e facilitação dos diálogos entre as estruturas de decisão intracomunitárias e os poderes constituídos do Estado. “O princípio do respeito à agência e à capacidade deliberativa de cada sujeito coletivo preserva o direito a que seu curso histórico continue fluindo livre e diferenciado” (SEGATO, 2014, p. 86).

A perspectiva decolonial reparadora proposta por Grada Kilomba (2018) e Rita Segato (2014), mobilizadas na pesquisa para (re) pensar a identidade do sujeito constitucional desenvolvida por Rosenfeld (2004), oferece um instrumental teórico capaz de pautar a defesa do direito à livre determinação quilombola como expressão da jusdiversidade. Enquanto Escrevivências constitucionais, os protocolos autônomos evocam uma juridicidade restaurativa, na medida em que reivindicam um etnodireito lastreado na ontologia do bem viver (SOUSA, 2021, p. 334).

Nesse sistema a oralidade, a palavra falada, além de valores morais e espirituais fundamentais, cumpre um papel essencial de socialização dos membros da comunidade política, “sendo a palavra comunitária, a forma tradicional com que um grupo transmite todos os seus valores e experiências vividas como processo educativo para as novas gerações” (SOUSA, 2021, p. 341). Seja na produção dos consensos, na mediação dos dissensos, seja nos momentos de celebração e comunhão, ou nos processos de negociação e reivindicação, a palavra assume a condição de elemento central da vida cultural e política das comunidades.

A força constitutiva da palavra quilombo encontra seu sentido ontológico e epistemológico como praxe comunitária emancipadora, ao mesmo tempo em que denuncia o contexto avançado de crise civilizatória, ambiental e espiritual que assola o paradigma ocidental moderno solapado pelo neoliberalismo, pela financeirização, pelo militarismo e pelo neoextrativismo predatório. Nesse sentido, as Escrevivências quilombolas anunciam e inspiram projetos alternativos de organização social, de relação com o sagrado e com a natureza, tendo o Bem Viver como seu horizonte estratégico.

Pablo Solón (2019) argumenta que não existe uma definição única para o termo Bem Viver, sendo inclusive alvo de disputa e apropriação por instituições estatais e conglomerados econômicos do grande capital em todo o mundo, e particularmente na América Latina. A ideia de Bem Viver deriva da cosmogonia originária indígena, em que os conceitos de *suma qamanã*, do povo Aymará, *sumak kawasay*, do povo Quéchuá, *teko*

kavi e *ñandereko*, do povo Guarani, *shiir waaras*, do povo Shuar, e *küme mongen*, do povo Mapuche, expressam um conjunto de ideias centradas nos sistemas de conhecimento, prática e organização sociopolítica desses povos. Em uma tradução aproximada dos termos originários, o Bem Viver representa assim “um conjunto mais complexo de significados como ‘vida plena’, ‘vida doce’, ‘vida harmoniosa’, ‘vida sublime’, ‘vida inclusiva’ e ‘saber viver’” (SOLÓN, 2019, p. 21).

A emergência do conceito de Bem Viver se deu entre o final do século passado e o início deste século, como alternativa sistêmica diante das consequências avassaladoras do neoliberalismo e do Consenso de Washington, com o avanço das privatizações, mercantilização dos bens naturais da vida e de desconstituição dos direitos socioambientais. Com o fracasso da experiência soviética e a redução do horizonte utópico de transformação social, a noção de Bem Viver, derivada da luta indígena pela integridade dos seus territórios e modos de vida, “provocou não só a solidariedade, mas despertou o interesse por compreender essa visão autogestionária” (SOLÓN, 2019, p. 20).

O projeto político do Bem Viver ganhou novo fôlego com a promulgação das Constituições boliviana (2008) e equatoriana (2009) na primeira década dos anos 2000, sendo institucionalizado e passando a compor os discursos oficiais e os planos de desenvolvimento desses países. Maria Sueli Rodrigues de Sousa (2021) rememora que a concepção de Bem Viver como ontologia que busca superar o binômio modernidade-colonialidade foi apresentada na Conferência Mundial dos Povos sobre Mudanças Climáticas e os Direitos da Mãe Terra, realizada em Cochabamba, Bolívia, em abril de 2010. Não isento de contradições, o Bem Viver atualmente está no centro das disputas políticas, contrapondo uma perspectiva alternativa radical ao neoextrativismo, encampada pelas populações originárias e afrodiáspóricas, a uma visão oficial, conciliadora, em que o capitalismo verde ascende como versão supostamente mais palatável de desenvolvimento, impulsionada por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI.

Os povos indígenas e comunidades afrodiáspóricas sinalizam que apenas inserir o termo Bem Viver no texto das Constituições não é suficiente para superar “um sistema que é, em essência, a civilização da desigualdade e da devastação” (ACOSTA, 2016, p. 25). Assim, as implicações do Bem Viver não estão restritas a busca de um pretense bem-estar da civilização ocidental moderna, mas, fundamentalmente, no resgate da cosmopercepção das coletividades originárias, indispensáveis para pensar o Estado nacional e as ordens constitucionais em termos interculturais e plurinacionais.

O Estado o clube nacional exige a incorporação dos códigos culturais dos povos e nacionalidades indígenas. Ou seja, aqui se abre as portas ao amplo debate para transitar a um outro tipo de estado que não seja amarrado as tradições eurocêntricas. Nesse processo, em que haverá do que repensar as estruturas estatais, há que se construir uma institucionalidade de que materialize o exercício horizontal do poder. Isso implica “cidanizar” Individual e coletivamente o estado, criando espaços comunitários como formas ativas de organização social a própria democracia tem de ser repensada e aprofundada (ACOSTA, 2016, 26).

Nessa perspectiva, a superação das múltiplas e sobrepostas desigualdades apresenta-se como tarefa inescapável. A descolonização, a despatriarcalização, a superação do racismo e o fim da exploração do trabalho alheio estão estruturalmente relacionadas aos projetos do Bem Viver, ou melhor, dos bens conviveres entre animais humanos, inumanos, plantas e ecossistemas. A crítica ao desenvolvimentismo, ao especismo, “demanda outra consciência a partir de outra forma de conhecer, compreender a vida e se conduzir no mundo. (...), especialmente, que substitua as estruturas do pensamento ocidental pela ontologia do bem viver, tendo a vida como valor ao invés da economia ou mercado” (SOUSA, 2021, p. 350).

Eduardo Gudynas (2011, p. 9), defende que os saberes indígenas e tradicionais disparam um novo olhar sobre a modernidade:

(...) o Bem-Viver impõe uma crítica substantiva ao desenvolvimento, o que implica um questionamento a essas ideias centrais da Modernidade. Sua reivindicação vai além de um “ajuste” ou uma “reforma”, já que implica gerar novas ideias, discursos e práticas. Nesse esforço, várias expressões do saber indígena são fundamentais, já que elas mesmas estão fora da Modernidade e então são componentes essenciais para que outros comecem seus próprios percursos de saída. Como acabamos de ver também é verdadeiro que existem tradições críticas e alternativas dentro do pensamento ocidental, que estão oferecendo contribuições críticas fundamentais e que, portanto, se somam neste esforço.

Solón (2019) defende que a força ontológica e epistêmica do Bem Viver reside na articulação de alguns elementos essenciais, obviamente sem deixar de reconhecer outros. Esse conjunto de princípios nos ajuda a compreender os protocolos autônomos quilombolas em sua dimensão constitucional e constituinte. Vejamos então cada um deles.

O primeiro é uma percepção da totalidade integrada, tendo o planeta Terra, a Pacha, conceito andino que representa a união indissolúvel entre espaço e tempo, como unidade fundamental entre o mundo visível e o mundo invisível. A noção de Pacha não se restringe ao plano dos humanos, das plantas e dos animais, englobando tanto os astros,

a exemplo do Sol, da Lua e das estrelas, como os espíritos ancestrais, em uma relação dinâmica entre passado, presente e futuro. Nesse sistema de pensamento, tempo e espaço estão entrelaçados de forma espiralar, questionando o devir contínuo e ascendente professado pelo modelo de crescimento econômico linear moderno. “Nesse sentido, o todo tem uma dimensão espiritual, na qual as concepções do eu, da comunidade e da natureza se fundem e estão vinculadas de forma cíclica no espaço e no tempo” (SOLÓN, 2021, p. 26). Em termos institucionais, considerar a totalidade integrada importa, por exemplo, na concepção de políticas públicas que busquem atender aos interesses das partes integradas ao todo, e não de forma setorial ou isolada, privilegiando às múltiplas dimensões e inter-relações que informam as singularidades.

Para as comunidades religiosas de matriz africana, bem como para a diversidade de comunidades negras rurais que se autorreconhecem como quilombos, essa relação com a totalidade se dá através das interações entre os mundos material e imaterial, conectando o indivíduo aos planos natural e ancestral. A noção de Améfrica desenvolvida por Lélia Gonzalez nos permite aproximar as cosmogonias e cosmopercepções das comunidades quilombolas àquelas dos povos originários latino-americanos.

O segundo princípio diz respeito à convivência na multipolaridade, uma vez que indivíduos e comunidade são polos de uma mesma unidade. “O Bem Viver é aprender a conviver nessa dualidade. O desafio não é ‘ser’, mas ‘aprender a se inter-relacionar’. A existência não é algo dado: depende de um conjunto de relações” (SOLÓN, 2021, p. 27). As comunidades indígenas e quilombolas são diversas em suas trajetórias e maneiras de organização sociocultural. Assim, a chave do Bem Viver está justamente no convívio entre as diferenças, e não na anulação da diversidade por um igualitarismo homogeneizante.

Outro princípio comum relaciona-se à busca do equilíbrio entre os diferentes componentes que integram o todo, não se confundindo com a pretensão de estabilidade dos discursos econômicos desenvolvimentistas, voltado ao crescimento contínuo. Sempre dinâmico, o equilíbrio proposto pela noção de Bem Viver reconhece que “uma sociedade é forte quando contribui para o equilíbrio tanto entre humanos como com a natureza” (SOLÓN, 2019, p. 30).

Esse equilíbrio somente é possível na medida em que o princípio da complementariedade da diversidade informa a substituição da concorrência capitalista pela alteridade como elemento agregador de experiências, conhecimentos e ecossistemas. “Em termos concretos, isso significa que em vez de buscar eficiência através de regras

iguais para grupos setores ou países desiguais, devemos promover regras assimétricas que beneficiem os menos favorecidos”, como um preceito de igualdade material (SOLÓN, 2019, p. 30-31). A complementaridade da diversidade reconhece que não há somente um projeto de Bem Viver e que cada povo guarda a sabedoria das suas práticas, como reconhecimento da pluriculturalidade que emana dos diversos modos de criar, fazer e viver.

Por fim, o quinto e último princípio afirma que o Bem Viver importa em uma luta contínua pela descolonização da vida, como via de realização plena dos demais. Descolonizar significa dismantelar as estruturas de dominação e exploração política, econômica, social, cultural, ambiental e espiritual típicas do sistema-mundo-moderno-colonial. Assim, a construção do Bem Viver pressupõe a descolonização dos territórios e subjetividades. “descolonizar-se é reclamar nossa vida, recuperar o horizonte (...), é fazer da memória um sujeito histórico” (SOLÓN, 2019, p. 32). Como aponta Silvia Rivera Cusicanqui (2010), a proposta política, ontológica e epistemológica do Bem Viver mobiliza recuperar o passado para redimir o futuro, amplificando as vozes das comunidades e do organismo Terra, como ser vivo transcendente.

Antônio Bispo dos Santos (2019) desenvolve os conceitos de confluência e transfluência para explicar a noção de Bem Viver para as coletividades quilombolas. A dialética da confluência-transfluência é tida pelo pensador como a “lei que rege a relação de convivência entre os elementos da natureza”, bem como “os processos de mobilização provenientes do pensamento pluralista dos povos politeístas” (DOS SANTOS, 2019, p. 68). Essa cosmopercepção que articula de forma “respeitosa, orgânica e biointerativa com todos os elementos vitais”, é a chave capaz de transformar “as nossas divergências em diversidades, e na diversidade, atingirmos a confluência de todas as nossas experiências” (DOS SANTOS, 2019, p. 69).

O projeto do Bem Viver, para Antônio Bispo, deriva da própria capacidade e sabedoria dos povos indígenas e quilombolas, de construir alternativas diante da complexidade dos desafios impostos pela colonialidade monista dominante. As sucessivas ressignificações das identidades coletivas em meio aos mais perversos contextos de racismo, discriminação e estigmas; a readaptação dos modos de vida em territórios retalhados, descaracterizados e degradados; a interlocução das linguagens orais com a escrita dos colonizadores; são sinais que indicam os caminhos para “superar o caráter autoritário do atual Estado Democrático de Direito, por meio da participação plena de todos os envolvidos nos processos de transformação da natureza e das condições de

vida da população, (...), respeitando-se as mais diversas formas de linguagens e comunicação” (DOS SANTOS, 2019, p. 74).

Nesse sentido, ressaltamos a importância de biointerarmos com todos os elementos universo de forma integrada, a ponto de superarmos os processos expropriatórios de desenvolvimento colonizadora e o caráter falacioso dos processos de sintetização e reciclagem do desenvolvimentismo (in)sustentável, pelo processo de reedição dos recursos naturais pela lógica da biointeração (DOS SANTOS, 2019, p. 77).

A proposta de um constitucionalismo espectral, apresentada por Douglas Pinheiro (2019, p. 200), revela-se adequada a esta percepção transtemporal e integradora da totalidade do Bem Viver expressa nos protocolos autônomos quilombolas, justamente por contrapor a ideia de progresso e seu “tempo linear, homogêneo, abstrato e teleológico que acabou moldando as instituições da modernidade, e por consequência, o próprio constitucionalismo”. Em sua crítica imanente, o autor parte do reconhecimento de que o constitucionalismo foi concebido como contraponto à democracia, justamente com a finalidade de se garantir direitos às minorias e aos sujeitos vulnerabilizados. Entretanto, Pinheiro (2019, p. 201) questiona se “ao ser construído sob a lógica temporal das majorias não estariam constitucionalismo negando a outros grupos sociais o direito a seu próprio ritmo ou exigindo sua adequação temporal como requisito prévio de efetivação de direitos, traindo, assim, seu propósito maior?” Para o autor, “o tempo construído do constitucionalismo só se mantém como linearidade contínua infinita porque favorável à reprodução da mentalidade das majorias constitucionais” (Idem).

A partir do uso da melancolia como categoria psicanalítica (Freud) e histórico-filosófica (Benjamin), que remete à perda do objeto amado e à subjetivação do *Eu*, Pinheiro (2019, p. 206) aponta que a perda como afetação é constitutiva da modernidade e do próprio constitucionalismo, não somente em seu sentido de fracasso, uma vez que “o processo de representação popular, tanto em sede de poder constituinte quanto de poder constituído só seria capaz de evitar a perda do sujeito representado num contexto de plena homogeneidade substancial do povo, marcada por uma suposta identidade entre governantes e governados nos moldes de uma democracia schmittiana”.

Além da melancolia, a temporalidade emerge como conceito estruturante do constitucionalismo espectral formulado por Pinheiro (2019). A pluralidade dos ritmos sociais manifesta-se como resultado da própria diversidade de experiências e modos de vida.

[...] povos indígenas e quilombolas e outras comunidades tradicionais, migrantes, minorias religiosas, pessoas sexo divergentes costumam conduzir seus projetos de vida em temporalidades distintas do pretense ritmo linear e acelerado do poder político econômico. Tais grupos acabam vivendo, por imposição hegemônica ou estratégia de resistência, em guetos temporais (PINHEIRO, 2019, p. 211).

A ideia-força hegemônica de nação, de Estado nacional, de constitucionalismo e de Constituição trata essas assincronias temporais de dois modos complementares, seja pela deslegitimação das temporalidades divergentes e/ou pela imposição do ritmo institucional. Assim, o constitucionalismo espectral propõe a adequação sincrônica dessas espacialidades e temporalidades, sem prescrever uma perspectiva de tempo “majoritária, direcional e única como regra” (PINHEIRO, 2019, p. 212).

Perda, tempo e narrativa são os pilares do constitucionalismo espectral. A partir da articulação desses elementos, é possível reconhecer os grupos racializados, as minorias étnicas e as maiorias oprimidas como intérpretes da Constituição, uma vez que, somente esses grupos são “capazes de identificar determinadas ausências, hiatos e espectros constitucionais – especialmente, diante da exclusão radical que não pode ser percebida, em seus detalhes por quem sempre fez parte dos grupos privilegiados da narrativa histórica” (PINHEIRO, 2019, p. 212).

Mais do que suplantando o constitucionalismo clássico, o constitucionalismo espectral busca compreender outras constitucionalidades para ampliar a compreensão do fenômeno constitucional. Assim conclui o autor:

Ao superar o paradigma crônornativo da temporalidade única homogênea abstratamente linear e direcional do direito, o constitucionalismo espectral não só redefine uma das principais categorias jurídicas – o tempo –, mas, também, cria condições para o reconhecimento de narrativas hegemonicamente visibilizadas (PINHEIRO, 2019, p. 218).

Nesse sentido, os protocolos autônomos quilombolas promovem um ajustamento entre as experiências vividas e o horizonte de expectativas de superação das desigualdades estruturais de raça, classe, gênero, espécie, geração e condição que marcam a formação da sociedade nacional brasileira e latino-americana, a partir de outras narrativas e ritmos sociais. A Escrivência dos protocolos de consulta e consentimento prévio presentificam a pluralidade dos modos de criar, fazer e viver, que se afirmam como presenças e ausências para legitimar a existência de novos direitos fundamentais e fundar um novo constitucionalismo, especialmente em um contexto avançado de crise

multidimensional (de ordem econômica, social, política, militar e ambiental) gestada pelo metabolismo próprio do sistema-mundo-moderno-colonial.

As narrativas constitucionais que emanam dos protocolos possibilitam repostular a questão da identidade constitucional como algo aberto, equalizando as dinâmicas de inclusão e exclusão. “Este é um desafio à compreensão dos direitos fundamentais; tomá-los como algo permanentemente aberto, ver a própria Constituição formal como um processo permanente, e, portanto, mutável, de afirmação da cidadania” (CARVALHO NETTO, 2003, p. 145). A Constituição, que não se confunde com seu texto sempre limitado e inacabado, se perfaz como projeto de vida, ou melhor, de Bem Viver, como reivindicam quilombolas e indígenas através das suas Escrevivências constitucionais. Em verdade, como vaticina Menelick de Carvalho Netto (2003, p. 142): “o Direito Constitucional é vida - ou é vida ou não é nada!”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências de elaboração dos protocolos autônomos de consulta e consentimento prévio, livre e informado por quilombolas, palenqueros e marrons integram o *continuum* histórico de uma longa trajetória de lutas por emancipação e livre determinação na América Latina. Desde o interior das sociedades escravistas coloniais, comunidades negras furtivas teceram um amplo repertório de resistências contra os dispositivos de dominação racial formadores dos Estados nacionais modernos.

A práxis intransigente dessas comunidades rasurou as narrativas oficiais sobre liberdade, democracia, direitos fundamentais, Constituição e constitucionalismo, pilares filosóficos, jurídicos e políticos da modernidade, uma vez que, para africanas/os escravizados/as e seus descendentes, a realidade colonial presentificou zonas de não-direito, percebidas como espaços de conquista, genocídio e exceção.

Nessa senda, a forma social quilombo se impôs como fenômeno hemisférico diante das limitações estruturais do projeto civilizatório moderno para as populações racializadas, no qual racismo, patriarcado, especismo e capitalismo se reatualizam como vias de controle e espoliação dos corpos e território não-brancos. Em resposta à continuidade da expropriação territorial e do epistemicídio racial provocado pela lógica desenvolvimentista consensuada pela maioria dos Estados latino-americanos, a ação das comunidades quilombolas espalhadas por todo o continente, especialmente na região Pan-Amazônica, iluminam as lutas do presente, inspirando processos organizativos, de mobilização e redes de atuação política, voltadas à efetividade dos direitos humanos sociais, econômicos, políticos e culturais quilombolas reconhecidos pelas Constituições nacionais e pelo direito internacional.

No caso brasileiro, o quilombo como categoria jurídica, política e ideológica experimentou giros de ressemantização ao longo dos diferentes ciclos da história constitucional no país, passando da criminalização colonial à invisibilidade secular no pós-abolição, até a sua irrupção como identidade e sujeito constitucional ladino durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). As alianças e mobilizações políticas entre as comunidades negras rurais, especialmente do Norte e Nordeste, com as organizações do movimento negro urbano, repercutiram na positivação dos artigos 215, 216 e 68 do ADCT na Constituição Federal de 1988, impulsionando um primeiro giro de ressemantização do quilombo como sujeito constitucional, caracterizado pelas demandas por reconhecimento étnico de suas identidades afrodiáspóricas.

No período pós-constituente, contrariando a noção de remanescente como algo inexpressivo ou residual, milhares de comunidades quilombolas passam a exigir do Estado a obrigação constitucional de garantir os direitos de propriedade sobre as terras tradicionalmente ocupadas previstos no art. 68 do ADCT, impulsionando um segundo giro de ressemantização do quilombo, ao demandarem a redistribuição fundiária como via de reconhecimento integral da identidade quilombola.

A morosidade seletiva na condução das políticas de titulação dos territórios tradicionais, aliada ao consenso das commodities como modelo de desenvolvimento predatório, imposto pelos sucessivos governos nacionais, repercutiu para o recrudescimento dos conflitos socioambientais envolvendo comunidades negras rurais, agentes estatais e corporações privadas nacionais e estrangeiras nas primeiras décadas do século XXI. No centro das disputas, o controle sobre a força de trabalho, os territórios e os recursos naturais nele existentes.

É nesse cenário de hegemonia do neoextrativismo como política econômica dominante, com sérias consequências sociais e ambientais, que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é incorporada ao ordenamento brasileiro, produzindo seus efeitos a partir do ano de 2003. Desde então, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais grupos tradicionais têm empreendido um movimento criativo de apropriação da norma convencional para exigir os direitos de consulta, consentimento prévio e participação nos processos decisórios sobre as medidas que possam afetar seus interesses coletivos fundamentais.

Defendemos que as agências quilombolas em torno da aplicação da Convenção 169 da OIT impulsionam um novo giro de ressemantização do quilombo como sujeito constitucional ladino, reivindicando o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado como fundamento para a garantia de uma representação política intercultural nas instâncias de poder do Estado.

Longe de representarem marcos fixos, cada ciclo de ressemantização não está completamente encerrado no tempo, pressupondo mais combinação, acúmulo e autorreforço do que a simples superação linear, teleológica ou etapista. Expressam repertórios diversos de relações, estratégias de apropriação legal e incidência política, protagonizadas pelas comunidades quilombolas na afirmação das suas identidades e modos de vida.

Assim, reconhecimento étnico, redistribuição fundiária e representação política conformam os parâmetros hermenêuticos que (re)definem o quilombo como identidade e

sujeito constitucional ladino, além de atribuir novos sentidos sobre o direito de livre determinação quilombola no Brasil.

Os protocolos autônomos elaborados pelas comunidades remanescentes de quilombo transcendem a natureza instrumental de regulação dos procedimentos de consulta prévia, para afirmarem-se enquanto expressão do poder constituinte, vocalizando verdadeiras Escrevivências constitucionais, anunciando formas legítimas de organização social e política. Muito embora o valor dos protocolos resida na singularidade das experiências que os informam, o fortalecimento das redes de articulação e mobilização se impõe como forma de intervir politicamente em uma escala territorial ampliada, rompendo o isolacionismo das resistências.

Mais do que pulverizar a elaboração de protocolos de consulta prévia, muitas vezes se comprometendo com as fontes financiadoras e os objetivos estratégicos exteriores às demandas comunitárias, as representações quilombolas, entidades e organizações parceiras estão sendo desafiadas a construir espaços de unidade para pautar a efetividade do DCCPLI no Brasil. Nesse sentido, os esforços comuns de construção do Observatório de Protocolos Comunitários têm fomentado a socialização de estratégias, partilha de experiências e a instrumentalização coletiva de comunidades, lideranças populares, pesquisadoras e militantes na promoção dessa agenda no país.

Como alternativas sistêmicas ao racismo ambiental e à ideologia territorial expropriadora, inerentes à lógica de desenvolvimento em curso, não só no Brasil, mas na maioria dos países latino-americanos, os protocolos autônomos quilombolas fundam um novo *nomos* da terra, assentado em fatores como ancestralidade, territorialidade e etnicidade. As fronteiras que diferenciam e definem as comunidades remanescentes de quilombo da identidade nacional dominante são (re)estabelecidas de acordo com as dinâmicas de negociação e conflito que marcam a relação das populações racializadas com o Estado e suas instituições (administrativas, militares, legiferantes e judicantes).

No tempo de escrita desta tese muitas mudanças conjunturais aconteceram e que de alguma forma estão relacionadas aos argumentos centrais da pesquisa. O contexto prolongado da pandemia global da Covid-19 impactou profundamente as realidades nacionais, com a perda massiva de vidas humanas, o colapso dos sistemas funerários e de saúde, bem como a paralisação das atividades econômicas, com sérias repercussões para povos indígenas, comunidades quilombolas e demais grupos tradicionais.

Seguindo as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), diversos países adotaram um conjunto de medidas para conter a expansão desenfreada da doença, com

destaque para o distanciamento social, a restrição à circulação de pessoas, além da suspensão de atividades presenciais em serviços não essenciais. No Brasil, em um cenário de completa disfuncionalidade do governo federal na condução das medidas sanitárias, de atendimento à saúde e de proteção da renda das populações vulnerabilizadas, acompanhamos a relativização interna das diretrizes da OMS, sob o argumento de que o país entraria em colapso econômico, estabelecendo no debate público e nas políticas de Estado uma oposição draconiana entre vida e liberdade.

No momento em que a conjuntura exigia a integração e agilidade dos poderes constituídos em âmbito federal, estadual e municipal, para fazer valer as disposições constitucionais relativas aos direitos sociais fundamentais (como a saúde, trabalho e assistência social), acompanhamos o desenrolar de uma guerra federativa centrada na desinformação, no conflito de competências e na disputa de possíveis ganhos políticos na gestão da pandemia. O primeiro Plano Nacional de Imunização, além de tardio, foi omissivo quanto à cobertura das comunidades quilombolas e demais grupos tradicionais, confirmando que o racismo brasileiro é eloquente em seus silenciamentos.

Diante da invisibilidade do avanço da Covid-19 nos territórios quilombolas, da subnotificação dos casos nas comunidades e das desigualdades no acesso às medidas protetivas, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e o Instituto Socioambiental (ISA) lançam em 2020 o Observatório da Covid-19 nos Quilombos e passam a realizar um monitoramento autônomo a partir da produção de laudos epidemiológicos com base nas informações coletadas nas áreas acompanhadas pela CONAQ. Até janeiro de 2022, dos 5.666 casos confirmados e 1.492 monitorados, 301 óbitos de quilombolas foram registrados, em sua maioria na região Norte, com destaque para o estado do Pará.

A experiência pandêmica no Brasil conformou um verdadeiro laboratório necropolítico, nos termos do conceito formulado por Mbembe (2011), ante a ação estatal deliberada de expor grupos racializados ao risco generalizado de contágio e morticínio, determinando quem pode viver e quem deve morrer. Sem acesso qualificado às políticas e serviços públicos de saneamento básico, atenção primária à saúde, alimentação adequada, trabalho e renda, as repercussões da pandemia foram sentidas desproporcionalmente pelas comunidades negras e indígenas, reforçando as interfaces entre genocídio negro e racismo ambiental. De forma autônoma, para enfrentar os riscos do Coronavírus, e perante as debilidades dos planos de contingência da União, Estados e

Municípios, comunidades quilombolas por conta própria desenvolveram barreiras sanitárias de proteção para evitar a expansão do contágio em seus territórios.

Esse processo de organização coletiva do cuidado deu-se em diversos níveis de incidência. No âmbito institucional extracomunitário, em setembro de 2020, a CONAQ protocolou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 742, requerendo a garantia de medidas emergenciais para auxiliar as populações quilombolas durante a pandemia da Covid-19, além da suspensão das reintegrações de posse em áreas de quilombos nesse período.

Em relação às demandas apresentadas pela CONAQ, o ministro relator Marco Aurélio de Mello deu provimento parcial à ADPF 742, reconhecendo o direito dos quilombolas de serem incluídos no Plano Nacional de Imunização, mas não especificou como seria feito o acompanhamento da execução da medida, nem acolheu o pedido de suspensão dos despejos e remoções. O ministro Edson Fachin divergiu do relator e defendeu que, além da vacinação, o Estado deveria garantir a permanência dos quilombolas em seus territórios, suspendendo os processos de reintegração de posse contra essas comunidades durante a pandemia, sob a alegação de que tal medida era necessária para a preservação da vida e da saúde desses grupos.

Em 23 de fevereiro de 2022, por um placar de 9 votos favoráveis e 3 contrários, o STF reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro em garantir e promover o direito à saúde das populações quilombolas, assim como de suspender as remoções durante o período pandêmico, determinando a criação de um plano nacional de combate aos efeitos da pandemia nos quilombos, com a definição de metas, ações, cronogramas de implementação, metodologias de avaliação, estratégias de prevenção, meios de testagem, controle de acesso aos territórios, distribuição de material de higiene, alimentação e inclusão dos quilombolas no Plano Nacional de Vacinação. Ademais, os planos deveriam ser construídos com a participação da representação quilombola, em observância ao que dispõe a Convenção 169 da OIT.

O agenciamento operado pelas organizações quilombolas no sistema de justiça, além de viabilizar políticas e serviços públicos essenciais às comunidades negras rurais, conseguiu romper a invisibilidade estatística quanto ao avanço da pandemia nos quilombos. O Estado foi instado a considerar o quesito raça/cor/etnia nos registros de notificação compulsória dos casos de Covid-19, uma vez que a Lei 14.021, de 07 de julho de 2020, em seu artigo 2º, considera os povos indígenas, as comunidades quilombolas, os pescadores artesanais e os demais povos e comunidades tradicionais como grupos em

situação de extrema vulnerabilidade e, portanto, de alto risco, destinatários preferenciais das ações relacionadas ao enfrentamento de emergências epidêmicas e pandêmicas.

Muitos dos protocolos quilombolas de consulta prévia analisados na pesquisa foram elaborados durante a pandemia, em um contexto de grandes dificuldades logísticas, de mobilização e articulação das redes comunitárias de apoio, diante das medidas necessárias de isolamento e distanciamento social. Comunidades negras rurais enfrentaram obstáculos no acesso às políticas públicas de assistência social e à saúde em suas localidades, ante o descumprimento reiterado da decisão na ADPF 742 por estados e municípios. Com as restrições de circulação e aglomeração de pessoas, outras tantas ficaram expostas ao desmando das oligarquias regionais, das corporações econômicas e dos agentes estatais.

Segundo dados da CPT (2020), a ação de pistoleiros em conflitos por terra e território no ano de 2020 triplicou em relação ao registrado em 2019. Não por acaso, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) apresentou denúncia contra o então presidente da República, Jair Bolsonaro, ao Tribunal Penal Internacional (TPI), em agosto de 2021, pela prática de crime de genocídio e de crimes contra a humanidade por extermínio, perseguição e omissão quanto à proteção aos direitos humanos das populações indígenas.

Esse cenário de acirramento da conflitividade socioambiental, diretamente relacionado à execução do projeto político-econômico do governo Bolsonaro, explica o fato de muitas comunidades quilombolas, especialmente da região amazônica, terem optado por construir seus protocolos autônomos de consulta prévia, mesmo diante das limitações impostas pela pandemia.

Nesse tempo, acompanhamos também o Estado brasileiro no banco dos réus por violações aos direitos fundamentais das comunidades quilombolas de Alcântara/MA. Nos dias 26 e 27 de abril de 2023, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sua sede, no Tribunal Constitucional do Chile, em Santiago, realizou audiência para julgar a denúncia apresentada em 2001 relacionada à instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), na década de 1980. É a primeira vez que o Brasil é julgado por violações contra populações quilombolas no âmbito da OEA.

Os petionantes requerem que a Corte determine ao Brasil a obrigação de titular definitivamente o território tradicional dos quilombolas de Alcântara, bem como pagar indenização às comunidades removidas e às que permaneceram no local, além de realizar estudos de impacto ambiental e cultural sobre as modificações no projeto. Em audiência,

o Estado brasileiro reconheceu que violou os direitos de propriedade e de proteção jurídica aos quilombolas de Alcântara, em decorrência da morosidade e da ineficiência das instâncias administrativas e judiciais em viabilizar o direito das comunidades à propriedade definitiva do seu território ancestral.

Em declaração lida no segundo dia de audiência, o ministro Advogado-Geral da União, Jorge Messias, apresentou um pedido público de desculpas do Estado brasileiro pelas violações aos quilombolas, por não ter promovido a titulação do território tradicionalmente ocupado, além de apresentar uma série de medidas reparatórias às comunidades. Embora o ato represente uma mudança de postura em relação àquela adotada pelo governo Bolsonaro, as organizações representativas das comunidades quilombolas²⁴⁰ disseram que o anúncio foi cercado de zonas fundamentais de incertezas no que tange o seu efetivo conteúdo, repleto de expressões vagas e ações pouco precisas, especialmente quanto à titulação definitiva dos territórios quilombolas, conforme determina do artigo 68 do ADCT.

Inobstante a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) para a Presidência República (2023-2027) tenha representado uma vitória parcial sobre o projeto predatório neoliberal das oligarquias regionais reacionárias capitaneadas pelo bolsonarismo em ascensão nos últimos anos, a conjuntura dos conflitos socioambientais não tem indicado arrefecimento, especialmente com o alinhamento majoritário do Congresso Nacional e do Poder Executivo aos interesses de ruralistas e das corporações econômicas neoxtrativistas, do agronegócio à mineração. A recente aprovação do PL490 pela Câmara dos Deputados, que institucionaliza a tese do marco temporal para determinar o critério de demarcação das Terras Indígenas somente às ocupações existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, confirma o argumento.

Assim, o Estado brasileiro, pela atuação isolada ou articulada dos seus poderes (Executivo Legislativo e Judiciário), segue sendo o maior violador dos direitos fundamentais das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, ao promover um modelo de desenvolvimento baseado na predação da natureza, na despossessão de comunidades autóctones e na imposição de espacialidades e temporalidades exógenas ao modo de vida desses grupos culturalmente diferenciados.

²⁴⁰Verificar: JUSTIÇA GLOBAL. **Pedido de desculpas do Estado para quilombolas de Alcântara é incompleto e suscita dúvidas (2023)**. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/pedido-de-desculpas-do-estado-para-quilombolas-de-alcantara-e-incompleto-e-suscita-duvidas/>. Acesso em 05 de mai. 2023.

Esse fator atrelado ao racismo ambiental que lhe é inerente conforma o principal elemento de relativização e descumprimento das obrigações estabelecidas com a adesão voluntária à Convenção 169 da OIT, não só no Brasil, mas em grande parte da América Latina. Conforme revelado na pesquisa, em relação ao direito de consulta e consentimento prévio, livre e informada no Brasil, pode-se afirmar que há mesmo um estado de coisas inconstitucional, nos termos elaborados pela Corte Constitucional colombiana, diante do cenário sistemático de violações de direitos fundamentais, por ação ou omissão das instituições de Estado responsáveis pela tutela²⁴¹.

Na jurisprudência consolidada pela Suprema Corte da Colômbia, as soluções ao quadro generalizado de bloqueio institucional às garantias fundamentais passam pelo estabelecimento de procedimentos que envolvam o Estado e a sociedade civil no enfrentamento da crise e na construção das alternativas. Mais do que uma técnica decisória, a intervenção judicial nos casos que demandam a declaração do estado de coisas inconstitucional reforça os caminhos democráticos de participação adequada das populações diretamente interessadas ou impactadas, cabendo ao Poder Judiciário atuar como mediador do conflito.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou acerca da existência do estado de coisas inconstitucional em algumas oportunidades. O deferimento da medida cautelar no âmbito da ADPF 347 declarou haver uma situação massiva de violações aos direitos fundamentais no sistema penitenciário nacional, ocasionadas por falhas estruturais na política pública de segurança. Como medida imediata, a Suprema Corte decidiu cautelarmente pela obrigatoriedade de realização das audiências de custódias e pela liberação de verbas contingenciadas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Além desta, há outras ADPFs em tramitação no STF com o objetivo de que seja declarado o estado de coisas inconstitucional em diversos temas, do meio ambiente à política cultural. Na ADPF 760, por exemplo, a ministra relatora Carmén Lúcia votou pelo reconhecimento do estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, provocado pela inexecução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de responsabilidade do Governo Federal, bem como pela inércia na adoção de medidas aptas a garantir a continuidade do combate ao desmatamento e a proteção ambiental. Em seu voto, a ministra relatora faz menção à decisão monocrática do ministro Luis Roberto Barroso na

²⁴¹ Sentença T-025, de 2004.

ADPF 708 que reconhece que no Brasil há um progressivo estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental.

Já na ADPF 973, sete partidos políticos requerem a declaração do estado de coisas inconstitucional em função das desigualdades impostas pelo racismo estrutural e institucional à população negra no país. Os demandantes pleiteiam decisão que obrigue a União a elaborar e implementar, no prazo de um ano, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, devendo garantir a participação de organizações da sociedade civil e do movimento negro na concepção, execução e avaliação da proposta.

Nesse sentido, a situação generalizada de descumprimento da Convenção 169 da OIT e a violação sistemática dos direitos de consulta, consentimento prévio e participação política das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais por todos os entes federados (União, estados e municípios), particularmente na produção dos marcos regulatórios e no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, ensejaria o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. Isso, a fim de obrigar o Estado brasileiro a garantir a efetividade do DCCPLI, dando provimento às determinações pactuadas na C169.

Mesmo que a Convenção 169 e os órgãos colegiados da OIT não garantam o direito de veto nos procedimentos de consulta prévia, a Corte Constitucional colombiana tem construído uma jurisprudência que pode orientar a sua aplicação analógica no Brasil, especialmente quando a incolumidade ambiental, física, cultural e espiritual das populações impactadas estiver ameaçada pela previsão, instalação e operação de empreendimentos extrativos e de desenvolvimento em seus territórios ancestrais.

A maioria dos conflitos socioambientais que envolvem as experiências de elaboração dos protocolos autônomos analisados nesta pesquisa segue em curso, e evidenciam a complexidade, a escala ampliada e a sobreposição das frentes de atuação que as comunidades quilombolas precisam empreender para fazer valer seus direitos convencionais. Dentre o repertório de lutas, as narrativas mobilizadas pelos quilombolas performam verdadeiras Escrevivências constitucionais, pois enunciam direitos fundamentais étnicos e territoriais como instrumentos de defesa à expansão das fronteiras expropriatórias da nação e do capital.

Assim, mais do que a instituição de um marco normativo que regulamente a consulta prévia no Brasil, a ação política das comunidades quilombolas reivindica a transformação radical e intercultural da democracia brasileira, reconfigurando as relações

de poder na arena do Estado nacional, desde as formas legítimas de organização social e representação política que informam suas territorialidades e temporalidades.

Ainda em sua dimensão constituinte, os protocolos autônomos atribuem conteúdo normativo ao direito de livre determinação quilombola, externalizando formas diversas de organização social, em diferentes comunidades políticas. Estabelecem os critérios coletivos de participação, representação, tomada de decisão, execução, fiscalização e avaliação que orientam as deliberações e ações comunitárias. Firmam os termos de como o diálogo intercultural deve acontecer com o Estado e com agentes privados, desde que respeitadas suas decisões e modos de decidir.

Ao reivindicarem a aplicação do pacto constitucional que culminou não só na redação do artigo 68 do ADCT, mas na construção da Carta Cidadã de 1988 como uma comunidade de princípios, os quilombos de hoje atuam como força motriz renovadora da Constituição, que não se confunde com seu texto. A proteção e a promoção dos modos de criar, fazer e viver dessas coletividades racializadas, consideradas como patrimônio histórico nacional, material e imaterial, atribui sentido prático ao caráter pluriétnico da ordem constitucional fundada em 1988.

Enquanto Escrevivências constitucionais, os protocolos quilombolas são o resultado de uma epistemologia feminista negra, ao intersectar raça, classe, gênero, sexualidade e nação na busca de esboçar um paradigma alternativo às abordagens reducionistas, positivistas, cientificista na teoria constitucional. Derivada de uma práxis coletivista, essa onto-epistemologia quilombola desenvolve-se a partir de uma base experimental, objetiva e transcendental, notadamente, as experiências, memórias e ações coletivas de mulheres negras em sua luta histórica por livre determinação.

As vias epistêmicas propostas por Patricia Hill Collins, Lélia Gonzalez, Grada Kilomba e Beatriz Nascimento são adequadas para identificar alguns fatores estruturantes dos protocolos de consulta e consentimento prévio quilombola enquanto método e paradigma político feminista negro. O primeiro deles é a experiência vivida como critério de significação. Os conhecimentos, saberes e práticas narradas nos protocolos autônomos derivam das vivências, das relações estabelecidas no cotidiano, em que as mulheres quilombolas figuram como protagonistas, ainda que invisibilizadas pelos dispositivos de poder do patriarcado.

Os eventos da vida coletiva são utilizados como imagens simbólicas, produtoras de novas significações entre o local e o universal. Esse fator modula uma compreensão do direito não apenas como dever-ser, limitado em sua abstração temporal, mas como

condição efetivamente vivida e experienciada. A memória atua como elo entre a experiência e a expectativa do direito, informando arranjos políticos singulares e dinâmicos.

Outro elemento estruturante dos protocolos é o uso do diálogo na construção dos seus aspectos mais relevantes. Os documentos vocalizam os acordos coletivos, debatidos e consensuados em rodas de conversas, reuniões comunitárias e assembleias associativas acerca dos fatores que constituem suas identidades e territórios, apresentando ainda as maneiras como querem falar e serem escutados. O uso do diálogo fica evidente também na forma de intervenção política dessas comunidades, valorizando sempre a atuação em redes de solidariedade, apoio e assessoria, elevando as potencialidades de cada pessoa e organização no fortalecimento da luta coletiva.

A palavra tem poder não somente nos espaços de representação política. A oralidade, enquanto mecanismo de transmissão da memória, atua como constructo ontológico, formador do ser social quilombola, tanto individual quanto coletivamente. Deste modo, além de instrumentos de realização do DCCPLI, os protocolos autônomos traduzem esses diálogos coletivos em oralidades constituintes, mobilizadas em agendas de luta por livre determinação.

Os protocolos quilombolas retratam ainda a combinação de uma ética do cuidado com uma ética da corresponsabilidade coletiva. As experiências de elaboração dos planos de consulta expressam o entendimento de que a participação ampla e qualificada de mulheres, homens, jovens, adultos, idosos e crianças, são fundamentais para viabilizar as reivindicações das comunidades. Um cuidado que não se limita à preservação da vida humana, mas de toda a natureza, em suas espécies e dimensões constitutivas, natural e espiritual, visível e imanente. As ecologias políticas decoloniais desenvolvidas por comunidades afrodiaspóricas restauram as fissuras entre o gênero humano e o meio ambiente impostas pelo colonialismo.

Enquanto narrativas de liberdade, os protocolos autônomos quilombolas dão seguimento à longa tradição de resistências negras, de apropriação e conversão da gramática do colonizador em instrumento de viabilização das suas estratégias de emancipação. De Esperança Garcia à Conceição Evaristo, de Luiza Mahin à Givânia Maria da Silva, de Dandara dos Palmares à Bibiana e Belonísia, no Direito e na literatura, o uso político das trajetórias pessoais e coletivas do negro em diáspora tem servido para pautar a legitimidade de garantias fundamentais e dos sistemas de pensamento desses

grupos, alargando o horizonte de sentidos sobre o que se compreende como nação, democracia e Constituição no Brasil.

As territorialidades, etnicidades e temporalidades que definem uma comunidade política também informam suas matrizes constitucionais, produzindo diferentes constitucionalismos. Assim, o reconhecimento pleno dos direitos de autoatribuição e livre determinação de indígenas, quilombolas e demais grupos tradicionais demanda a viabilização de um projeto constitucional integral, pluriétnico e participativo, no qual a jusdiversidade e o diálogo intercultural se afirmem como preceitos de adequação democrática das relações de poder do Estado nacional.

Em um sistema constitucional pautado pela diversidade, as noções de supremacia do interesse público e de soberania nacional, ao invés de validar processos expropriatórios e políticos autoritários, devem equalizar os diferentes interesses dos sujeitos constitucionais, de modo a equilibrar no plano jurídico, as desigualdades vividas no plano prático.

O direito como condição experienciada demandado pelos protocolos quilombolas impulsiona um constitucionalismo das premências contra um constitucionalismo da espera, típico das instituições do sistema-mundo-moderno-colonial, ao deslocar o tempo de realização das disposições constitucionais, de um futuro a perder de vista, anunciado como promessa leniente em normas de eficácia contida, para responder as urgências do agora, como o direito à vida e à integridade do território no presente. Uma das dimensões da soberania reside justamente no controle sobre o tempo de realização Constituição e é nesta disputa que a práxis insurgente quilombola busca intervir.

Por fim, ao eleger os protocolos autônomos como instrumento de mobilização e ação política para livre determinação, as comunidades quilombolas forçam um duplo tensionamento frente às estruturas do Estado constitucional de direitos no Brasil: primeiro, do ponto de vista sistêmico, ao reivindicar a legitimidade dos espaços próprios de jurisdição comunitária que derivam dos seus modos de organização sociocultural, impondo limites às fronteiras expropriatórias e expansivas do Estado nação sobre os corpos e territórios negros.

O segundo, do ponto de vista epistêmico, ao produzir discursos, práticas, linguagens e cosmopercepções que transcendem o campo da explicação lógico-formal-moderno-colonial, sinalizando outros caminhos possíveis de produção do direito e do saber jurídico. Além de instar o reconhecimento desses grupos enquanto sujeitos

constitucionais ladinos a quem não se pode desconsiderar no processo de interpretação e concretização da Constituição.

REFERÊNCIAS

AATR – Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais. **Nota Técnica. Análise do Decreto 10.252/2020:** Mudança na competência de intervenção nos procedimentos de licenciamento ambiental que impactam territórios quilombolas da Fundação Cultural Palmares para o INCRA (2020). Disponível em: <https://www.aatr.org.br/post/altera%C3%A7%C3%B5es-nos-procedimentos-de-licenciamento-ambiental-impactam-comunidades-quilombolas>. Acesso em 14 de jan. 2023.

ABA – Associação Brasileira de Antropologia. Comitê Quilombos. **Solicitação de suspensão imediata da Instrução Normativa nº 111/2021 e seus efeitos: licenciamento ambiental em terras quilombolas pelo INCRA (2021)**. Disponível em: <http://www.portal.abant.org.br/2022/01/27/solicitacao-de-suspensao-imediata-da-instrucao-normativa-n-111-2021-e-seus-efeitos-licenciamento-ambiental-em-terras-quilombolas-pelo-incra/>. Acesso em 13 de jan. 2023.

ABA – Associação Brasileira de Antropologia. **Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais** (1994). Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/documento-do-grupo-de-trabalho-sobre-comunidades-negras-rurais>. Acesso em 14 de jun. 2021.

AB'SABER Aziz Nacib; MULLER-PLANTENBERG, Clarita. Apresentação: Contribuições Brasileiras. *In*: AB'SABER Aziz Nacib, MULLER-PLANTENBERG, Clarita (orgs.). **Previsão de Impactos:** o Estudo de Impacto Ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2ª ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo; 2006. p. 23-26.

ACEVEDO, Rosa; CASTRO, Edna. **Negros do Trombetas:** guardiães de matas e rios. 2a ed. Belém: Cejup/UFPA-NAEA, 1998.

ACOQUIGSAL. **Protocolo de Consulta da Comunidade quilombola Gibrié de São Lourenço (2018)**. Disponível em: <https://abrir.link/ZTs2Y>. Acesso em 23 de mai. 2023.

ACOSTA, Alberto. **O bem viver:** uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ACQJ. **Protocolo de Consulta Prévia, Livre e informada dos Quilombolas de Jambuaçu – Moju (2017)**. Disponível em: <https://abrir.link/q655t> . Acesso em 23 de mai. 2023.

ACQRAT. **Protocolo de Consulta Quilombola do Alto Trombetas II – Oriximiná (2017)**. Disponível em: <https://abrir.link/vxWLV>. Acesso em 23 de mai. 2023.

ACSELRAD, H. Planejamento autoritário e desordem socioambiental na Amazônia: crônica do deslocamento de populações de Tucuruí. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: 25 (4): 53-68, out/dez. 1991.

ACSELRAD, Henri. **Cartografia social, terra e território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 318 p. 2013.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. *In*: ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

AGÊNCIA BRASIL. “**Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas**” (2018). Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>. Acesso em 12 de jun. 2021.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, balanceamento e racionalidade. **Revista Ratio Juris**, vol. 16, n. 2, p. 131-140, jun., 2003.

ALMEIDA, A. W. B. DE . Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a "proteção" e o "protecionismo". **Caderno CRH**, v. 25, n. 64, p. 63–72, jan. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/ctdJN489Lx5j6gQ8HFDf85M/#>. Acesso em 10 de fev. 2023

ALMEIDA, A. W. B. et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras de acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio Janeiro: Lamparina, 2010.

ALMEIDA, Alfredo W. Berno de. Os Quilombos e as Novas Etnias. *In*: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ALMEIDA, Alfredo W. Berno de. **Quilombolas e novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

ALMEIDA, Alfredo W. Berno de. **Quilombos: repertório bibliográfico de uma questão redefinida (1995-1997)**. BIB, Rio de Janeiro, n. 45, pp. 51-70, 1998.

ALMEIDA, Alfredo Wagner de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 06, nº 1, maio, 2004. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/102/86/172>. Acesso em 13 de mar. 2023.

ALMEIDA, Amanda Barretta. Barragens no contexto quilombola. Identidade, luta e modernização: o caso dos quilombos do Vale do Ribeira – SP. *In: Encontro Ciências Sociais e Barragens*, 2005.

AMARAL, Assunção José Pureza. Remanescentes das comunidades dos quilombos no interior da Amazônia: conflitos, formas de organização e políticas de direito à diferença. **Cadernos do CEOM**, v. 22, n. 30 (Políticas públicas: memórias e experiências), p. 179-206, 2009.

AMPARO-RODRIGUEZ, Gloria. **De la consulta prévia al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas em Colombia**. Coléccion Diversidad Étnica y Cultural. Bogota: Universidad del Rosario, GIZ Cooperación Alemanha, 2014.

AMQUA. **Protocolo de Consulta Quilombola – Abacatal/Aurá (2017)**. Disponível em: <https://abrir.link/r3rqk>. Acesso em 23 de mai. 2023.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. 2ª Ed. São paulo: Hucitec, 2004.

ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. *In: SANTOS, Milton (org). Território, globalização e fragmentação*. 4ª Ed. São Paulo: Hucitec, p. 213-220, 1998.

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

AQQP. **Protocolo de Consulta da Comunidade Quilombola da Pontinha (2021)**. Disponível em: <https://abrir.link/khTHn>. Acesso em 23 de mai. 2023.

AQRMG. **Protocolo de Consulta a Comunidade tradicional de Rolim de Moura do Guaropé Quilombolas, Indígenas Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê (2020)**. Disponível em: <https://abrir.link/2KL1D>. Acesso em 23 de mai. 2023.

AQUIBAC. **Protocolo de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento do Território Quilombola Laranjituba e África (2018)**. Disponível em: <https://abrir.link/GTJ4p>. Acesso em 23 de mai. 2023.

ARAÚJO, Daisy Damasceno. **O étnico e o nacional em disputa: dinâmicas da construção do artigo 68 ADCT da Constituição Federal de 1988** / Daisy Damasceno Araújo. - 2019. Orientador(a): Elizabeth Maria Beserra Coelho. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais/CCH, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

ARQPASSAGEM. **Protocolo de Consulta Prévia dos Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú do Município de Monte Alegre (2020)**. Disponível em: <https://abrir.link/rpH4C>. Acesso em 23 de mai. 2023.

ARQUIA. **Protocolo de Consulta – Território Quilombola Bom Remédio (2020)**. Disponível em: <https://abrir.link/q4IP9>. Acesso em 23 de mai. 2023.

ARQUIA. **Protocolo de Consulta do Território Quilombola do Rio Itacuruçá Alto – Ilhas de Abaetetuba/PA (2022)**. Disponível em: <https://abrir.link/91KJP>. Acesso em 23 de mai. 2023.

ARRUTI, J. M. **Mocambo: antropologia e História do processo de formação quilombola**. Bauru: Edusc, 2006.

ARRUTI, José M. Quilombos. In: PINHO, Osmundo (org.). **Raça: novas perspectivas antropológicas**. 2. ed. Salvador: ABA/Ed. da Unicamp/EDUFBA, 2008.

ARRUTI, José M. **Terras de Quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento**. Tomo, São Cristóvão/SE. Nº 11, jul./dez. 2007.

ATEQUILA. **Documento Base do Protocolo Comunitário de CCPLI das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara (2019)**. Disponível em: <https://abrir.link/dO6tT> . Acesso em 23 de mai. 2023.

AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho [orgs.]. **O constitucionalismo democrático**

latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

BALIBAR, Étiene; WALLERSTEIN, Immanuel. **Raça, nação, classe:** as identidades ambíguas. São Paulo: Boitempo, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BANDEIRA, Maria de Lourdes. Terras negras: invisibilidade expropriada. *In:* TEXTOS e DEBATES. **Terras e Territórios de Negros no Brasil.** Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas, Laboratório de Antropologia, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, UFSC, ano 1, nº 2º, 1990.

BANDEIRA, Maria de Lourdes. Terras Negras: Invisibilidade Expropriadora. *In:* **Textos e Debates** – Publicação do Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas - UFSC: Terras e Territórios de Negros no Brasil. Santa Catarina, ano I, n. 2, 1990. p.7-23.

BARCELOS, E. A. da S. **Desregulação ambiental e disputas políticas:** uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. AMBIENTES. Volume 2, Número 2, pp. 278-329, 2020.

BARTH, F. Grupos étnicos e suas fronteiras [1969]. *In:* POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da etnicidade:** seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Frederik Barth. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP, São Paulo, 2011.

BARROS, P. S.; RAMOS, F. S. Novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). **Revista IMEAUNILA**, Foz do Iguaçu, PR, v. 1, 2013. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/IMEA-UNILA/article/view/177>. Acesso em: 4 de abril de 2022.

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. Territorialidade, soberania e constituição: as bases institucionais do modelo de estado territorial soberano. **Revista Novos Estudos Jurídicos** - Eletrônica, vol. 19, nº1, jan-abr, 2014.

BASTOS, Nelson Ramos. **Territórios em resistência no mundo social da várzea:** A cartografia social de ribeirinhos e quilombolas da Ilha Xingu/Abaetetuba. 2019. XVII, 197 f. Orientador (a): Profa. Dra. Eliana Teles Rodrigues. Dissertação (Mestrado) -

Programa de Pós-Graduação em Cidades, Territórios e identidades, Campus Universitário de Abaetetuba, Universidade Federal do Pará, Abaetetuba, 2019.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. In: VIEIRA, I. C. G. (org.). **As Amazônias de Bertha K. Becker**: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica: vol. 3. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **O poder constituinte do povo no Brasil**: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. Dossiê Constituição e Processo Constituinte. Lua Nova, 88, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/mfLpcmd6hyh8jvcfyH4BL5m/?lang=pt>. Acesso em 13 de janeiro de 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; GROSGOUEL, Ramón. Decolonialidade e perspectiva negra. **Revista Sociedade e Estado** – Volume 31, Número 1 Jan./Abri., 2016.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; GROSGOUEL, Ramón. Decolonialidade e perspectiva negra. **Revista Sociedade e Estado** – Volume 31, Número 1, janeiro/abril, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: Unb, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONA, Dénètem Touam. **Cosmopoéticas do refúgio**. Florianópolis: Cultura e Barbárie, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOTELHO, Andressa Cabral; ARAGÃO, Tainá. **Territórios quilombolas no Vale do Ribeira (SP) têm sobreposições de imóveis privados**. ISA, 2021. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/territorios-quilombolas-no-vale-do-ribeira-sp-tem-sobreposicoes-de-imoveis-privados>. Acesso em 14 de jan. 2023.

BOURGEOIS, B. **Hegel – Os atos do espírito**. Trad. Paulo Neves. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004.

BRAGA, Yara Maria Rosendo de Oliveira. **Território étnico**: conflitos territoriais em Alcântara, Maranhão. Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba, 156 f., 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. **Lei no 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. **Decreto 4.887**, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 20 nov. 2003.

BRASIL. **Decreto 6.040**, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, Brasília, 08 fev. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 7 jun., 1990.

BRASIL. **Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 16.509, 2 set. 1981.

BRASIL. **Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850.

BRAUDEL, Fernand. **Uma lição de história**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

BULLARD, R. D. **Race and Environmental Justice in the United States**. *Yale Journal of International Law*. 18 (1), pp. 319—335, 1993. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/72837516.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2022.

BULLARD, R. D.; JOHNSON, G. S.; SMITH, S. L.; KING, D. W. Vivendo na linha de frente da luta ambiental: lições das comunidades mais vulneráveis dos Estados Unidos. **Revista de Educação, Ciências e Matemática** v.3 n.3 set./dez. 2013.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação - CEDI. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais. Artigo 68 do ADCT (1988)**. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33842/quadro_historico_%20art68.ADCT.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 23 jan. 2023.

CAMARGOS, Daniel. Brumadinho: **Vale quer reduzir em R\$30 bi valor que pagará por reparação de danos**. Repórter Brasil, 2020. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2020/11/brumadinho-vale-quer-reduzir-em-r-30-bi-valor-que-pagara-por-reparacao-de-danos/>. Acesso em 19 de jan. 2023.

CAPORRINO, Bruno Walter. **Dos que flecham longe: o protocolo de consulta e consentimento Wajãpi**. 2019. 412 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. **Escravo ou Camponês? O Proto-Campesinato Negro nas Américas**. São Paulo, Brasiliense, 1987.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não ser como fundamento do ser**. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

CARNEIRO, Édison. **O quilombo de Palmares**. 4ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1988.

CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *In: Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito*. Coord. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CARVALHO NETTO, Menelick. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 88, p. 81-108, 2003.

CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito**: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO, Felipe Santos Estrela de. **Os Frutos da Negociação: Convenções Coletivas de Trabalho e a Regulação Social do Emprego Rural na Fruticultura Irrigada do Submédio São Francisco (1994-2012)**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Salvador, BA, 2015, 192 p.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2020** (LC/PUB.2021/X-X), Santiago, 2021.

CÉSAIRE, Aimé. **O discurso sobre o colonialismo**. Traduzido por Noêmia de Souza. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, 1ª Ed., 1978.

CHAGAS, Silvania Núbia. Torto arado ou torto encanto: o jarê contando a história. **Revista Estudos de Literatura Brasileira Contemporânea**, Brasília, n. 66, e6605, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/estudos/issue/current>. Acesso em 14 de mar. 2023.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Audiência Nº 13**: Disponível em: <https://oea.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/301A.pdf>. Acesso em 17 jan. 2023.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso nº 12.569. Comunidade de Alcântara. Brasil**. 5 de janeiro de 2022. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/br_12.569_nderpt.pdf. Acesso em 16 de mar. 2023.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso nº 12.569. Comunidade de Alcântara. Brasil**. 5 de janeiro de 2022. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/br_12.569_nderpt.pdf. Acesso em 16 de mar. 2023.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 82/2006. Petição nº 555-01. Admissibilidade. Comunidade de Alcântara. Brasil. 21 de outubro de 2006**. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.555.01port.htm>. Acesso em 17 de jan. 2023.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 82/2006. Petição nº 555-01. Admissibilidade. Comunidade de Alcântara.** Brasil. 21 de outubro de 2006. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.555.01port.htm>. Acesso em 17 de jan. 2023.

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Informe de Ecuador. Capítulo VIII:** la situación de los derechos humanos de los habitantes del interior del Ecuador afectados por las actividades de desarrollo. 1997. Disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/ecuador-sp/capitulo%208.htm>. Acesso em 4 de abr. 2022.

COMISSIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Democracia y Derechos Humanos em Venezuela.** Doc, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, párr. 1071, 10 de diciembre de 2009a.

COMISSIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social:** El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, párr. 158, 7 de agosto de 2009b.

COMPANHIA BRASILEIRA DE ALUMÍNIO (CBA). **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Usina Hidrelétrica Tijuco Alto.** São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/19237249/usina-hidreletrica-tijuco-alto-ibama>. Acesso em 14 de janeiro de 2023.

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Relatório Situação dos Quilombolas Atingidos/as pelo Rompimento da Barragem de Córrego do Feijão em Minas Gerais.** 1ª edição. Brasília, 11 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>. Acesso em 20 de jan. 2023.

COLETIVO DE MULHERES DA CONAQ. Quando uma mulher quilombola tomba, um quilombo se levanta como ela. *In:* DEALDINA, Selma dos Santos. **Mulheres quilombolas: territórios de existências negras femininas.** São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, p. 46-50, 2021.

CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Quilombo: território de insurgência,** 2020. Disponível em: <http://conaq.org.br/quilombo-territorio-de-insurgencia>. Acesso em 13 de junho de 2021.

CONAQ; TERRA DE DIREITOS. **Racismo e violência contra quilombos no Brasil** (2018). Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/publicacao-racismo.pdf>, Acesso em 13 de junho de 2021.

CORTE IDH – Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

CORTE IDH – Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 29, p. 8. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_esp.pdf. Acesso em 8 de abr. 2022.

CORTE IDH – Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012.** Serie C No. 245.

CORTE IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai.** Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010. S

CORTE IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.** Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Serie C No. 245, par. 156, p. 45.

CORTE IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Yatama Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005.** Serie C No. 127, par. 225, 2005b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em 07 de abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CorteIDH. **Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C N°. 172, párrs. 127-128, 2007.

COSTA, Pedro Henrique Argolo. **Entre hidra e leviatã: o nomos da terra de Carl Schmitt e o paradoxo da história universal.** Monografia em Direito pela Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Atlas de Conflitos Socioterritoriais Pan-Amazônico.** Goiânia: CPT (org.), 116 p., 2020.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo Brasil 2018**. Goiânia: CPT Nacional, 2019.

CQAFSV. **Protocolo Comunitário das Comunidades Quilombolas e Apanhadores de Flores S.V Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas (2019)**. Disponível em: <https://abrir.link/7kruP> . Acesso em 23 de mai. 2023.

CQB. **Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada das Comunidades Quilombolas de Brumadinho (2020)**. Disponível em: <https://abrir.link/Oo4Q0>. Acesso em 23 de mai. 2023.

CQSIM. **Protocolo de Consulta das Comunidades Quilombolas do Município de Santa Rita/MA (2022)**. Disponível em: <https://abrir.link/91KJP>. Acesso em 23 de mai. 2023.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DE SOUSA, Igor Thiago Silva. **Processos de mobilização quilombola: a ACONERUQ e o MOQUIBOM no Maranhão**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Florianópolis, SC, 2016, 133 p.

DEALDINA, Selma dos Santos (org.). **Mulheres quilombolas: territórios de existências negras femininas**. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, 2020.

DIAS, Luiz Marcos de França. Quilombos do Vale do Ribeira, São Paulo: movimentos de defesa de territórios coletivos frente ao racismo ambiental. *Amazônica - Revista de Antropologia*, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 361-394, out. 2020. ISSN 2176-0675. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/8836>. Acesso em 07 de mar. 2023

DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge [orgs.]. **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento**. Tradução de Igor Ojeda. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

DOMINGUES, GABRIEL; SÉRGIO SAUER. A grande fronteira: Amazônia e a formação do sistema agroextrativista global. **R. Katál.**, Florianópolis, v.24, n. 3, p. 447-458, set./dez. 2021.

DOROUGH, Dalee Sambo. The Revision of International Labour Organization Convention No. 107: A Subjective Assessment. IN: DUNBAR-ORTIZ, Roxanne; DOROUGH, Dalee Sambo; ALFREDSSON, Gudmundur; SWEPSTON, Lee; WILLE, Petter (orgs.). **Indigenous people's rights in international law: emergence and application**. Kautokeino & Copenhagen: Gáldú Čála, 2015.

DOS SANTOS, Antônio Bispo. **Colonização, Quilombos, Modos e Significações**. Brasília: INCTI/UnB, 2015.

DUARTE, Evandro Charles Piza; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A Revolução do Haiti e o Atlântico Negro: o constitucionalismo em face do lado oculto da modernidade. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 49, jul/dez, p. 10-42, 2016.

DUARTE, Evandro Charles Piza; SCOTTI, Guilherme. El constitucionalismo brasileño post 1988 y los desafíos interpretativos para garantir los derechos de los pueblos indígenas y quilombolas. *In: Direitos humanos e efetividade – fundamentação e processos participativos*. Coord. Berlinda Pereira da Cunha; Luis Delio – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

DUARTE, Evandro Charles Piza; SCOTTI, Guilherme. El constitucionalismo brasileño post 1988 y los desafíos interpretativos para garantir los derechos de los pueblos indígenas y quilombolas. *In: Direitos humanos e efetividade – fundamentação e processos participativos*. Coord. Berlinda Pereira da Cunha; Luis Delio – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

DUPRAT, Deborah. "O direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade. *In: (org.). Pareceres jurídicos: direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: Edições PPGSCA, pp. 9-19 (col. Documentos de Bolso, 2), 2007.

DUPRAT, Deborah. Breves considerações sobre o Decreto nº 3.912/01. IN: Eliana O'Dwyer (org.), **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**, Rio de Janeiro: FGV, p. 281-289, 2002.

DUPRAH, Débora. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. **Revistas Jurídicas**, vol. 01, núm. 01, 2014.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada em DUPRAT, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, Págs. 53-78, 2015.

DUSSEL, Enrique. **1492**: El encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad (conferencias de Frankford, octubre 1992). Bolivia: Plural Editores, 1994.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Org.) **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americana, p. 55-70. Buenos Aires: Clacso, 2005.

DUSSEL, Enrique. **Hacia una filosofía política crítica**. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.

DUSSEL, E. **Transmodernidade e interculturalidade**: interpretação a partir da filosofia da libertação. Sociedade e Estado, v. 31, n. Soc. estado, 2016 31(1), jan. 2016.

EL PAÍS. “**A bomba-relógio das demarcações indígenas no governo Bolsonaro**” (2019). Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>, Acesso em 12 de jun. 2021.

ESCOBAR, Arturo. **Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia**. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2005.

ESCOBAR, Arturo. Mundos y conocimientos de outro modo: el programa de investigación de modernidad/colonialidade latinoamericano. **Tabula Rasa**, n. 1, p. 51-86, Ene.-Dic. 2003.

EVARISTO, Conceição. A escrevivência e seus subtextos. In: DUARTE, Constância Lima; NUNES, Isabella Rosado. **Escrevivência**: a escrita de nós: reflexões sobre a obra de Conceição Evaristo. Rio de Janeiro: Mina Comunicação e Arte, p. 27-47, 2020.

EVARISTO, Conceição. **Poemas de recordação e outros movimentos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Malê, 2017.

EVARISTO, Conceição. **Tudo que escrevo é profundamente marcado pela condição de mulher negra**. Entrevistador: Lucas Vasques. Entrevistada: Conceição Evaristo. Revista Fórum, 30 set. 2017. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/cultura/2017/9/30/conceio-evaristo-tudo-que-eu-escrevo-profundamente-marcado-pela-condio-de-mulher-negra-23311.html>. Acesso em 10 mar. 2023.

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. **Amazônica** – Revista de Antropologia, Belém/PA, v. 1, n. 2, p. 368-405, 2009.

FALCÃO, Joaquim. A luta pelo trono: Gilberto Freyre versus USP. *In*: FALCÃO, Joaquim; ARAÚJO, Rosa Maria Barbosa. **O imperador das ideias**. Rio de Janeiro: Toopbooks, 2001; SHIOTA, Ricardo. Gilberto Freyre e a revolução brasileira. *Rebela*, v. 07, set./dez., p. 452-471, 2017.

FANON, Franz. **Os condenados da terra**. Tradução de Elnice Albergaria Rocha e Lucy Magalhães. 1ª reimp. Juiz de Fora: EdUFJF, 2010.

FANON, Franz. **Pele Negra, Máscaras Brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EdUFBA, 2008.

FARIAS, T. **Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020.

FÁVERO, Claudenir; ZHOURI, Andréa. (MG) **Parque das sempre-vivas: expropriação territorial e violação de direitos de quilombolas e comunidades tradicionais**. *Combate Racismo Ambiental*, 11 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://goo.gl/nk1GIf>. Acesso em 16 de jan. 2023.

FCP. **Certificação Quilombola** (2021). Disponível em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551. Acesso em 13 de junho de 2021.

FECOQUI; MMQPR. **Protocolo de Consulta Prévia dos Quilombos do Paraná (2021)**. Disponível em: <https://abrir.link/FYh2T>. Acesso em 23 de mai. 2023.

FERDINAND, Malcom. **Ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho**. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

FERREIRA DE SOUSA, Andyara Adna. **A regulamentação da consulta prévia no brasil: efetivação ou desvirtuação de um direito fundamental?** 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Maranhão.

FGV-CPDOC. Verbete. **Carlos Alberto Caó Oliveira dos Santos**, 2021. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-alberto-cao-oliveira-dos-santos>. Acesso em 14 de junho de 2021.

FIGUEIREDO, André Videira de. **O caminho quilombola: sociologia jurídica do reconhecimento étnico**. Curitiba: Appris, 2011.

FIGUEROA, Isabela. A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. *In*: GARZÓN, Biviany Rojas (Org.). **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para a sua implementação no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA), 2009a.

FIGUEROA, Isabela. A Convenção 169 da OIT e sua aplicação no Brasil. *In*: GARZÓN, Biviany Rojas. **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 13-48, 2009b.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio. **Mercado de terras, commodities boom e land grabbing no Brasil**. Observatório de políticas públicas para a agricultura, Rio de Janeiro, 2016.

FOQS. **Protocolos de Consulta da Federação de Organização Quilombolas de Santarém (2016)**. Disponível em: <https://abrir.link/LSC6D>. Acesso em 23 de mai. 2023.

FRASER, Nancy. **Scales of justice**. New York: Columbia University Press, 2009.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 42. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado e desenvolvimento urbano**. 15ª ed. São Paulo: Global, 2004.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; LEITE, Rafael Soares. Entre compromissos constitucionais e vazios normativos: uma análise da incorporação da Convenção nº 169 da OIT no direito brasileiro e a proteção dos povos indígenas e tribais. *In*: **Direito Internacional** [Recurso eletrônico on-line]. Organização: CONPEDI/UNICURITIBA. Coordenadores: MENEZES, Wagner; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; WINTER, Luiz Alexandre Carta. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (DPLF). **Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos**

para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú. DPLF/OXFAM. 2015.

GARZÓN, Rojas Biviany; YAMADA, Erika K.; 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.

GERMANI, Inez G. I; OLIVEIRA, G de O. Reconhecimento de territórios quilombolas: a experiência do convênio de cooperação técnica na Bahia. *In: NEAD Debates – Incra e os desafios para regularização dos territórios quilombolas: algumas experiências.* Brasília: MDA, 2006b.

GERMANI, Inez Guiomar. Condições históricas e sociais que regulam o acesso à terra no espaço agrário brasileiro. **GeoTextos**, v. 2, n. 2, p. 115-147, 2006a.

GIACOMINI, Rose Leine Bertaco. **Conflito identidade e territorialização. Estado e comunidades remanescentes de quilombos do Vale do Ribeira de Iguape-SP.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ROUGEMONT, Laura dos Santos; GÓMEZ, Jorge R. Montenegro. **Usina hidrelétrica de tijuco Alto (Vale do Ribeira) no contexto dos conflitos gerados pela construção de barragens.** *Mundos do Trabalho. Revista Pegada* – vol. 12 n.2, p. 48-59, dez., 2011.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento quilombolas: direito e negacionismo.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2020.

GIFFONI, Johny Fernandes; TRECANNI, Girolamo Domenico; VASCONCELOS, Tatiane Rodrigues. Licenciamento ambiental, protocolos comunitários e Estudo de Componente Quilombola (ECQ). *In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de et al. Jusdiversidade e protocolos comunitários/ Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Hermelindo Silvano Chico, Liana Amin Lima da Silva, Manuel Munhoz Caleiro, Ygor de Siqueira Mendes Mendonça (org.) - Curitiba, PR: CEPEDIS, p. 265-282, 2021.*

GILROY, Paul. **O Atlântico Negro: modernidade e dupla consciência.** São Paulo: Editora 34, 2012.

GLASS, V.(org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

GOMES, Flavia de Faria; SILVA, Christian Luiz da. **O conflito resultante do licenciamento ambiental**: o cenário das pequenas centrais hidrelétricas no Paraná. Interações, Campo Grande, MS, v. 18, p. 155-168, out/dez. 2017.

GOMES, Flávio dos Santos. **A hydra e os pântanos**: mocambos, quilombos e comunidades de fugitivos no Brasil (Séculos XVII-XIX). São Paulo: Ed.UNESP/Ed. Polis, 2005.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e quilombos**: uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GOMES, Flávio dos Santos. Para Matar a Hidra - Uma História de Quilombolas no Recôncavo da Guanabara, Séc. XIX. **Textos de História**: Revista da Pós-Graduação em História da UnB, 2(3). Brasília, pp. 1-31, 1994.

GOMES, Flávio. **Palmares**: escravidão e liberdade no Atlântico. Sul. São Paulo: Contexto, 2005.

GOMES, Rodrigo Portela. A cultura jurídica antinegra sobre os territórios quilombolas nos discursos de soberania nacional e proteção socioambiental. *In*: FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira (orgs). **Rebelião**. Brasília: Brado Negro, Nirema, p. 71-83, 2020.

GOMES, Rodrigo Portela. **Constitucionalismo e quilombos**: famílias negras contra o racismo de Estado. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

GONZALEZ, Lélia. A categoria política da Amefricanidade. *In*: **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, nº 92/93 (jan./jun.), p. 69-82, 1988.

GROSGOUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Núm. 80, p. 115-147, 2008.

HABERMAS, J. **Discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: DIFEL, 2000.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

HANCHARD, Michel George. **Orfeu negro e o poder: movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945-1988)**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 7ª edição. São Paulo: Editora Loyola, 2013.

HAYAMA, Andrew Toshio. **Unidades de conservação em territórios quilombolas: conflitos socioambientais e atuação da defensoria pública**. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

HEGEL, Friedrich. **Filosofia do direito**. Tradutor: Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2011.

HEGEL, G. W. F. **Fenomenologia do espírito**. 9. ed. Tradução de Paulo Meneses com colaboração de Karl-Heinz Effen e José Nogueira Machado. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2014.

HEGEL, G. W. F. **Filosofia da história**. Tradução de M. Rodrigues e H. Harden. 2. ed. Brasília: Editora Unb, 2008.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOEKEMA, André J. Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitário. **In El Otro Derecho** n. 26 y 27. Bogotá: ILSA, 2002.

HOOKS, bell. **Intelectuais negras**. Estudos Feministas, v. 3, n. 2, p. 464-469, 1995.

HUACO-PALONINO, Marco Antônio. **Los trabajos preparatorios del convenio n.º. 169 sobre pueblos indígenas y tribales em países independientes**. Fundación Konrad Adenauer (KAS), Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI) em América Latina, 2015.

IIRSA. **Ejes de integración y desarrollo** (2022). Disponível em: <https://www.iirsa.org/infographic>. Acesso em 4 de abr. 2022.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **População do Vale do Ribeira está livre de Tijuco Alto** (2016). Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/populacao-do-vale-do-ribeira-esta-livre-de-tijuco-alto>. Acesso em 14 de jan. 2023.

JACOBOVSKI, Alessandra; ALVES, Tatinha. **Regulamentar para explorar: riscos da medida de consulta prévia de povos tradicionais em MG**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/16/regulamentar-para-explorar-riscos-da-medida-de-consulta-previa-de-povos-tradicionais-em-mg>. Acesso de 17 de dez. 2022.

JOCA, Priscylla. Protocolos indígenas de consulta e consentimento no Brasil. IN: HERNANDEZ, Salvador Millaleo (ed.). **Protocolos autonómicos de consulta prévia indígena em América Latina: estudos de casos em Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras, México y Perú**. IWIGIA - Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Ford Foudantion. Outubro, 2020.

JOCA, Priscylla; et al. **Protocolos autônomos de consulta e consentimento: um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia**. 1ª ed. -- São Paulo: Iepé - Instituto de Pesquisa e Formação Indígena: Rede de Cooperação Amazônica - RCA, 2021.

JORGE, Amanda Lacerda; LEME, Alessandro André. **Comunidades quilombolas, reconhecimento e direito territorial em disputa no Supremo Tribunal Federal**. 44º Encontro Anual da ANPOCS, 2020. Disponível em <https://encurtador.com.br/hikCM>, Acesso em 08 de junho de 2021.

JÚNIOR, Itamar Vieira. **Territorialidade e etnicidade: debates para a regularização fundiária de quilombos pelo Estado brasileiro**. IN: Decimocuarto Encontro de Geógrafos da América Latina - Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos, Lima, Peru. Anales del XIV Encontro de Geógrafos de América Latina 2013. Disponível em <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Teoriaymetodo/Conceptuales/02.pdf>. Acesso em 10 de jun. 2022.

JÚNIOR, Itamar Vieira. **Torto arado**. Todavia: São Paulo, 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano**. Tradução: Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KEPPI, Jandira. **A ratificação da Convenção N° 169 da Organização Internacional do Trabalho pelo Brasil**. Rio Branco: COMIN, 2001.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu. Palavras de um xamã Yanomami**. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LACERDA, Rosane. **Os povos indígenas e a Constituinte: 1987-1988**. Brasília: CIMI - Conselho Indigenista Missionário, 2008.

LAPLANCHE, Jean; PONTALIS, Jean-Bertrand. Vocabulário da Psicanálise. Tradução: Pedro Tamen. São Paulo: Martins Fontes, 2010 apud MOREIRA, Nelson Camatta; PEREIRA, Caleb Salomão. Identidade constitucional, história efetual e tensão existencial: escotose e resistência do sujeito pré-constitucional. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, SP, v. 18, n. 7, p. 30 - 48 | Set./Dez. 2017.

LEITE, I. B (org.). **Laudos periciais antropológicos em debate**. Florianópolis: NUER/ABA, 2005.

LEITE, I. B. As perícias antropológicas realizadas pelo NUER e as lutas por reconhecimento e titulação das terras de quilombos. *In: Boletim Informativo do NUER – Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações interétnicas*. Florianópolis: NUER/UFSC, 2005. v. 2, n. 2.

LEITE, I. B. **O legado do testamento: a comunidade de Casca em perícia**. Florianópolis: NUER/UFSC, 2002.

LEITE, I. B. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Mimeo, 2007.

LEITE, I. B. Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização? *In: Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 123-150, maio de 1999.

LITTLE, Paul. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropologia, UnB, 2002.

LUNELLI, Isabela Cristina; SILVA, Liana Amin Lima da. Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: a captura pelas empresas do dever estatal de consultar os povos e comunidades tradicionais diante dos procedimentos de licenciamento ambiental. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol.14, N.01, 2023, p. 536-566.

LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. Frickmann. Política ambiental. In: MAY, P. H. (org). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 163-179.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MAESTRI, Mário. **Benjamim Péret**: um olhar heterodoxo sobre Palmares. Coletânea Cultura e Saber. História. Departamento de História e Geografia, CCHA, UCS, vol. 1, nº 1, dez., 1997.

MALDONADO-TORRES, N. **La descolonización y el giro des-colonial**. Tabula rasa, Bogotá, n. 9, p. 61-72, jul./dic., 2008.

MATOS, Wesley Santos de; EUGENIO, Benedito Gonçalves. Comunidades quilombolas: elementos conceituais para sua compreensão. **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, v. 11, n. 2, p. 141-153, jul./dez. 2018. Disponível em <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/3880>, Acesso em 10 de junho de 2021.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Madrid: Melusina, 2011.

MBEMBE, Achille. **Políticas da inimizade**. Lisboa: Antígona, 2017.

MEBRATU-TSEGAYE, Tehtena; KAZEMI, Leila. **Consentimento livre, prévio e informado**: entrando na política para aprimorar resultados. Columbia Center on Sustainable Investment. Plus Politics, outubro, p. 4, 2020.

MEDEIROS, Rodrigo Augusto Lima de. **A ditadura de 1964 e o governo da natureza**: a construção de uma Amazônia geopolítica. Universitas Humanas, Brasília, v. 12, p. 41-58, jan./dez., 2015.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. A resignificação do conceito de remanescentes de quilombo na ordem constitucional brasileira. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 374-393, set.-dez., 2019.

MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. **Consulta Prévia no Estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação**. 144 f. Dissertação

(Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

MIGNOLO, Walter D. Traduzido por Ângela Lopes Norte. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF** – Dossiê: Literatura, língua e identidade, nº 34, p. 287-324, 2008.

MIGNOLO, Walter. **Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo**. Madrid: Akal, 2003.

MIGNOLO, Walter. **La idea de America Latina**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2007.

MIRANDA, Newton Rodrigues. Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens. **Revista do CAAP**, nº 2, V.XVII, p. 153-176, 2011.

MONTAMBEAULT, Françoise ; DA SILVA, Liana Amin Lima ; MONTEIRO JOCA, Priscylla . **CPLÉ et protocoles de consultation autochtones au Brésil FPIC and Indigenous Consultation Protocols in Brazil CLPI y protocolos de consulta indígena en Brasil**. Recherches Amérindiennes au Québec , v. 49, p. 37, 2019.

MOTT, Luiz. **Piauí colonial: população, economia e sociedade**. Teresina: projeto Pretônio Portella, 1985.

MOTTA, M. M. A grilagem como legado. *In*: MOTTA, M. M.; PIÑERO, T. L. (orgs.). **Voluntariado e universo rural**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2001, p. 75-99.

MOTTA, Márcia M. M. A grilagem como legado. *In*: MOTTA, Márcia; PINEIRO, Theo Lobarinhas. **Voluntariado e universo rural**. Rio de Janeiro: Vício de leitura, 2001.

MOTTA, Márcia. M. M. **Nas fronteiras do poder: conflito de terra e direito à terra no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro, Vício de Leitura, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998a.

MOTTA, Márcia. M. M. Terra, nação e tradições inventadas (uma outra abordagem sobre a lei de terras de 1850). *In*: MENDONÇA, S. (org.). **Nação e poder: as dimensões da história**. Niterói: EDUFF, 1998b.

MOURA, Clóvis (org.). **Os quilombos na dinâmica social do Brasil**. Maceió: EDUFAL, 2001.

MOURA, Clóvis. Miscigenação e democracia racial: mito e realidade. *In: Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo, Editora Ática, 1988.

MOURA, Clóvis. **Quilombos: resistência ao escravismo** [1993]. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

MOURA, Clóvis. **Quilombos: resistência ao escravismo**. 2ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2020.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala: quilombos, insurreições, guerrilhas**. São Paulo: Zumbi, 1959.

MOURA, Clóvis. **Sociologia política da guerra camponesa de Canudos: da destruição de Belo Monte ao aparecimento do MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

MOUTINHO-DA-COSTA, Lara. Territorialidade e racismo ambiental: elementos para se pensar a educação ambiental crítica em unidades de conservação. **Revista Pesquisa em Educação Ambiental**, vol. 6, n. 1, pp. 101-122, 2011.

MPF – Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). **Nota Técnica nº 03/2019-6CCR**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2019/nota_tecnica_03_2019_6CCR1.pdf. Acesso em 15 jan. 2023.

MPF – Ministério Público Federal. **Desastre da Vale: MPF e demais instituições estaduais e federais pedem imediata condenação da Vale ao ressarcimento do Estado e ao pagamento de danos morais e sociais ocasionados em Brumadinho (MG)**. 2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/desastre-da-vale-poder-publico-pede-imediate-condenacao-da-vale-ao-ressarcimento-do-estado-e-ao-pagamento-de-danos-morais-e-sociais-ocasionados-em-brumadinho-mg>. Acesso em 19 jan. 2023.

MUNANGA, K. As ambiguidades do racismo à brasileira. *In: KON, N. M.; SILVA, M. L. da; ABUD, C. C. (org.). O racismo e o negro no Brasil: questões para a psicanálise*. São Paulo: Perspectiva, 2017.

MUNARI, Lucia *et al.* **Nota Técnica:** CAR Quilombola no Vale do Ribeira: recomendações frente a violações de direitos socioambientais – ISA/CONAQ (2021). Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/car-quilombola-no-vale-do-ribeira-recomendacoes-frente-violacoes-de-direitos>. Acesso em 14 de jan. 2023.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro:** processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro:** processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NASCIMENTO, Abdias. **O quilombismo:** documentos de uma militância pan-africanista [1980]. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva; Rio de Janeiro: IPEAFRO, 2019.

NASCIMENTO, Abdias. **O quilombismo:** documentos de uma militância pan-africanista. São Paulo: Perspectiva; Rio de Janeiro: IPEAFRO, 2019.

NASCIMENTO, Beatriz. **Beatriz Nascimento:** nossa democracia racial. Tradução, 2023. Disponível em: <https://traduagindo.com/2023/03/04/beatriz-nascimento-nossa-democracia-racial/>. Acesso em 15 jan. 2023.

NASCIMENTO, Luis Eduardo Gomes do. **Os quilombos como novos nomos terra: da forma-valor à forma-comunidade.** Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

NASCIMENTO, Maria Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência negra [1985]. *In:* NASCIMENTO, Maria Beatriz. **Beatriz Nascimento, quilombola e intelectual:** possibilidade nos dias de destruição. Diáspora Africana: Filhos da África, 2018.

NEGRI, Antonio. **O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Laparina, 2015.

NERIS, Natália. **A voz e a palavra do movimento negro na Constituinte de 1988.** Belo Horizonte/MG: Letramento: Casa do Direito, 2018.

NERIS, Natália. **A voz e a palavra do movimento negro na Constituinte de 1988.** Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2018.

NORA, Pierre. **Entre memória e história: a problemática dos lugares**. Proj. História, São Paulo, (10), dez. 1993.

O'DWYER, Eliane Catarino (org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: FGV/ABA, 2002.

O'DWYER, Eliane Catarino. Terras de quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento. **Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, UFS. São Cristóvão/SE, n. 11, jul./dez, 2007.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Actas provisionales**, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, p. 25/7, 24 jun. 1989d.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Actas provisionales**, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, p. 32/36, 20 jun. 1988a.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho**. 29ª Conferência Internacional do Trabalho, Montreal, 1946. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---brasilica/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 107**. 1957.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 169**. 1989.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Declaração de Filadélfia. Declaração relativa aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho**. 26ª sessão. Filadélfia, 10 mai. 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/publbrasilica/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf>. Acesso em 06 de dez. 2022.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Dia da pessoa indígena: entenda a importância da Convenção 169 da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais, 19 de abril de 2021**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilica/noticias/WCMS_781508/lang--pt/index.htm. Acesso em 01 de set. de 2022.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)**. 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Informe IV (2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)**. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, p. 3, 1989c.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Informe VI (1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)**. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989a. Disponible em: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1988/88B09_291_SPAN.pdf. Acesso em 25 de mar. 2023.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Informe VI (2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)**. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, p. 109, 1988.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Informe VI (2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)**. Sexto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989d. Disponible em: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1989/89B09_51_SPAN.pdf. Acesso em 25 de mar. 2023.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Nota Técnica: perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 em América Latina – México**. OIT, setembro, p. 8, 2021. Disponible em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_act_emp/documents/publication/wcms_821377.pdf. Acesso em 08 de jul. 2022.

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT** / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 1 v, 2011.

OLIVEIRA, João Pacheco de; MURA, Fabio; SILVA, Alexandra Barbosa. **Laudos antropológicos em perspectiva**; Brasília- DF: ABA, 2015.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. **A ambição dos Pariwat: consulta prévia e conflito socioambiental**. 2016. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2016. Programa de Pós-Graduação em Direito.

ONU. Consejo de Derechos Humanos. Nações Unidas. **Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Adición: La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquis en Costa Rica**. 18º periodo de sesiones. Doc. A/HRC/18/35/Add. 8. 11 de julio de 2011.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). Seção Rio de Janeiro. Comissão de Direito Ambiental (CDA). **Nota Técnica. Considerações e Propostas ao PL nº 3.729/2004 – projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental**. Disponível em: https://www.oabrj.org.br/sites/default/files/nota_tecnica_cda_oab-rj.pdf. Acesso em 12 de jan., 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). **Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación**, Maina Kiai, A/HRC/29/25, párr. 31, 28 de abril de 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Nota Técnica: perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 em América Latina – México**. OIT, setembro, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dct_emp/documents/publication/wcms_821377.pdf. Acesso em 08 de jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Nota Técnica: perspectiva empresarial sobre la consulta pública previa (2022)**. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_ct_emp/documents/publication/wcms_821382.pdf. Acesso em 08 de jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convênio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual**. Genebra: OIT, 2003.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). **Consejo de Derechos Humanos – Informe del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya**. Doc. ONU A/HRC/12/34, párr. 39, 15 de julio de 2009.

PAIXÃO, Cristiano e BARBOSA, Leonardo de Andrade. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. *In*: PEREIRA, Flávio Henrique Unes e DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.) **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**. Belo Horizonte: Fórum, p. 121-132, 2008.

PAULA, C. Q. **Geografias das ausências e geografias das emergências**. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 23, n. 1, p. 095-111, abr. 2019. ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/>. Acesso em 24 de maio de 2022.

PCTRAMA. **Protocolo de Consulta Povos e Comunidades de Tradição Religiosa Ancestral de Matriz Africana – Região 2 – Bacia do Rio Paraopeba (2021)**. Disponível em: <https://abrir.link/91KJP>. Acesso em 23 de mai. 2023.

PÊGO, Bolívar; ROMA, Júlio César; FERES, José Gustavo; Schimdt, Larissa. O Licenciamento ambiental como condicionante à execução de obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (editores). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018, p. 320-348.

PÊPE, A. M. B. Direito e literatura: uma intersecção possível? Interlocuções com o pensamento waratiano. **ANAMORPHOSIS** - Revista Internacional de Direito e Literatura, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 5–15, 2016. Disponível em: <https://periodicos.rdl.org.br/anamps/article/view/207>. Acesso em 12 de mai. 2023.

PEREIRA, Amílcar Araujo. **O mundo negro: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas: FAPERJ, 2013.

PEREIRA, Carmela Z. **Conflitos e identidades do passado e do presente: política e tradição em um quilombo na Amazônia**. Dissertação (mestrado). Brasília, Departamento de Antropologia – UnB, 2008.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. **O Estado pluriétnico. Racismo Ambiental**. 2020. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2020/02/07/o-estado-plurietnico-por-deborah-macedo-duprat-de-britto-pereira/>. Acesso em 15 de jan. 2023.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares. **Os quilombos e a nação: inclusão constitucional, políticas públicas e antirracismo patrimonial**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.

PERUZZO, Pedro Pulzatto; BOTELHO, Tiago Resende. **Diálogo intercultural, democracia deliberativa e participação política**. Arquivo Jurídico, Teresina-PI, v. 06, n. 2, p. 13-38, Jul./Dez/ de 2019.

PIETRO, Gustavo. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. *In*: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, p. 131-201, 2020.

PINHEIRO, D. A. R. (2019). O constitucionalismo espectral: presença, tempo e narrativa à luz de Roque Larraquy. **Revista De Direitos E Garantias Fundamentais**, 20(3), 199–224. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1760>. Acesso em 14 de mar. 2023.

PIRES, Thula. Direitos humanos traduzidos em português. IN: DUARTE, Evandro Piza; SÁ, Gabriela Barretto de; QUEIROZ, Marcos. **Cultura jurídica e Atlântico Negro: história e memória constitucional**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, p. 47-60, 2019.

POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da etnicidade: seguimento de grupos étnicos e suas fronteiras de Frederik Barth**. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP, São Paulo, 2011.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; ARAÚJO, Eduardo Fernandes de. **Direito constitucional quilombola: análises sobre a ação direta de inconstitucionalidade nº 3239**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2015.

EAACONE. **Protocolo de Consulta Prévia dos Territórios Quilombolas do Vale do Ribeira**. Disponível em: <https://abrir.link/Oo4Q0>. Acesso em 23 de mai. 2023.

QUIJANO, Aníbal. Raza, etnia, nación: cuestiones abiertas. *In: José Carlos Mariátegui y Europa*. Lima: Amauta, 1992. ESCOBAR, Arturo. Territories of difference. Place, movements, life, redes. Duke University Press. Durham and London, 2008.

QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In: LANDER, Edgardo (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, p. 227-278, 2005.

QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. La americanidade como concepto, o América em el moderno sistema mundial. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**. Barcelona, vol. XLIV, nº 4, p. 583-593, dez. 1992.

QUINTAR, A. **A potência democrática do poder constituinte em Negri**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. Lua Nova, 1998 (43), 1998.

REIS, João José. “Dono da terra chegou, 150 acabou”? Notas sobre resistência e controle dos escravos na Bahia, que recebeu a família real em 1808. **REVISTA USP**, São Paulo, n.79, p. 106-117, setembro/novembro 2008.

RIBEIRO, Thayara Bosi Oliveira. A regulamentação do direito de consulta prévia no Brasil. IN: SHIRAISHI NETO, Joaquim (Org.). **Novos Direitos na América Latina: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio direito**. São Luís: EUDFMA, 2016.

RIVERA AYALA, Luis Alberto **La consulta previa: un análisis crítico y constitucional**. 1a ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R., 2021.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. Pachakuti: los horizontes históricos del colonialismo interno. IN: RIVERA CUSICANQUI. **Violencias (re)encubiertas em Bolivia**. La Paz: Pedra Rota, p. 39-63, 2010. Disponível em: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libreria/295.pdf>. Acesso em 14 de mar. 2023.

ROMA, Júlio César; PÊGO, Bolívar. **O licenciamento ambiental no Brasil. Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 15, p. 93-95, IPEA, jul./dez., 2016.

ROSA, Leandro da Silva. **Os quilombos do Vale do Ribeira e o movimento social: o movimento dos ameaçados por barragens do Vale do Ribeira (MOAB)**. 168 pp. Dissertação. Araraquara. FCL/UNESP, 2007.

ROSENFELD, Michel (org). **Constitutionalism, identity, difference, and legitimacy: theoretical perspective**. Durham and London: Duke University Press, 1994.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do Sujeito Constitucional**. Trad. Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SÁ, Gabriela Barreto de. **Direito à memória e ancestralidade: escrituras amefricanas de mulheres escravizadas**. 2020. 152 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça em Hegel**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Terras devolutas e latifúndio**. Economia e Sociedade, Campinas, (6): 197-99, jun. 1996.

SANTANA, Carolina Ribeiro; CARDOSO, Thiago Mota. Direitos territoriais indígenas às sombras do passado. **Direito e Práxis**, v. 11, n. 1, p. 89-116, mar. 2020.

SANTANA, Gilsely Barbara Barreto. **A foto cabe na moldura?:** a questão quilombola e a propriedade. 2008. 128 f. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SANTANA, Marílson dos Santos. **Facticidade, validade e legitimação do direito das minorias étnicas quilombolas no Brasil.** Tese (doutorado)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2016.

SANTIAGO, Milton Betancourt. Geopolítica de la integración suramericana vía IIRSA: conflictos y desafíos em la Amazonía. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 445-457.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Colonização, quilombos:** modos e significações. 2ª ed. Brasília: Ayô, 2019.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço.** Hucitec: São Paulo, 1996.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Nação, Estado e Território.** In: MENDONÇA, S. (org.). **Nação e poder: as dimensões da história.** Niterói: EDUFF, 1998.

SANTOS, Samara. C. **A judicialização da questão territorial indígena:** uma análise dos argumentos do Supremo Tribunal Federal e seus impactos na (des)demarcação de terras indígenas no Brasil, 119 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, Faculdade de Direito- FD, da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2020.

SANTOS, Valéria Pôrto dos. Quilombo Pau D’Arco e Parateca: quando as vozes negras se (re)envolvem na construção de caminhos para a participação coletiva. In: DEALDINA, Selma dos Santos. **Mulheres quilombolas:** territórios de existências negras femininas. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, p. 46-50, 2021.

SARMENTO, Ana Maria Silva. **Protocolo de consulta prévia:** instrumento de diálogo e de fortalecimento das comunidades quilombolas do Maicá, Santarém - PA. Orientador: Jarsen Luís Castro Guimarães; Coorientador: Nirson Medeiros da Silva Neto. 2019. 217 f. Tese (Doutorado em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento) - Programa de Pós-graduação em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento, Universidade Federal do Oeste

do Pará, Santarém, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufopa.edu.br/jspui/handle/123456789/81>. Acesso em 23 de jan. 2023.

SCHMITT, Carl. **O nomos da terra no direito das gentes do jus publicum europeum**. Tradução: Alexandre Guilherme Barroso de Matos Franco de Sá [et al.]. - 1ª ed. - Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. Puc, 2014a.

SCHMITT, Carl. **Teologia política**: cuatro ensaios sobre la soberania. Argentina: Editorial Struhart & Cia, 2014b.

SEGATO, Rita Laura. **La Nación y sus otros**: raza, etnicidade y diversidad religiosa en tiempo de Políticas de la identidad. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

SEGATO, Rita Laura. Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje. **Crítica y Emancipación**: Revista Latinoamericana de Ciências Sociais, Buenos Aires, vol. 03, p.11, jan./jun, 2010.

SEGATO, Rita. Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com os legisladores. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**, v. 01, n. 01, jan./jun., p. 65-92, 2014.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JÚNIOR, Nilo Luiz. **O licenciamento como instrumento de regulação ambiental**: desafios, propostas e perspectivas. Texto para Discussão, ed. 1ª. Brasília: IPEA, 2022.

SHIRAIISHI NETO, J. **Leis do babaçu livre**: práticas jurídicas das quebradeiras de coco babaçu e normas correlatas. Manaus: PPGSCA-UFAM/Fundação Ford, 2006.

SHIRAIISHI NETO. **O direito das minorias**: passagem do “invisível” real para o “visível” formal? 2001. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

SILVA, Armando Corrêa. O território da consciência e a consciência do território. *In*: SANTOS, Milton (org). **Território, globalização e fragmentação**. 4ª Ed. São Paulo: Hucitec, p. 257-260, 1998.

SILVA, Denise Ferreira da. Ninguém: direito, racialidade e violência. *In*: **Meritum** – Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 67-117, jan./jun., 2014.

SILVA, Dimas Salustiano da. **Apontamentos para compreender a origem e propostas de regulamentação do artigo 68 do ato das disposições constitucionais transitórias de 1988.** *In*: Boletim Informativo NUER. Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas / Fundação Cultural Palmares - v. 1, n. 1. 2 ed. (1997). Florianópolis: UFSC, 1997.

SILVA, Givânia Maria da. Mulheres quilombolas: afirmando o território na luta, resistência e insurgência negra feminina. *IN*: DEALDINA, Selma dos Santos. **Mulheres quilombolas: territórios de existências negras femininas.** São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, p. 51-58, 2021.

SILVA, Jamilly Izabela de Brito. **Protocolo autônomo de consulta do Povo Indígena Krenak: uma releitura de(s)colonial e intercultural da Constituição de 1988.** 166 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2020.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir /** Liana Amin Lima da Silva; orientador, Carlos Frederico Marés de Souza Filho. -- 2017 239 f.; 30 cm. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. Parecer sobre a implementação da consulta prévia na América Latina. *In*: SOUSA FILHO, Carlos Frederico Marés; ROSSITO, Flavia Donini. **Estudos sobre Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Consulta Prévia: povos tradicionais.** Curitiba: Letra da Lei, p. 71-112, 2016.

SILVA, Liana Amin Lima da. A. Convenção 169 da OIT e a livre determinação dos povos: protocolos autônomos de consulta como estratégia jurídica diante das ameaças aos territórios tradicionais. **InSurgência: revista de direitos e movimentos sociais,** Brasília, v. 4, n. 2, p. 56–77, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/28875>. Acesso em 10 de mai. 2023.

SILVA, Liana Amin Lima da. Jusdiversidade e autodeterminação: a força vinculante dos protocolos autônomos de consulta prévia. **VI ENADIR. GT.4 –Consulta prévia, livre e informada e protocolos próprios de consulta: experiências de autonomia política e diálogo intercultural no Brasil (2019).** Disponível em: <https://encurtador.com.br/jknB6>. Acesso em 10 de mai. 2023.

SILVÉRIO, Valter Roberto. **Síntese da coleção História Geral da África: século XVI ao século XX /** coordenação de Valter Roberto Silvério e autoria de Maria Corina Rocha e Muryatan Santana Barbosa. – Brasília: UNESCO, MEC, UFSCar, 2013.

SOARES, Maria Carolina Coelho de Souza. Crise nas democracias: uma análise do processo de justiça de transição à luz do poder constituinte. **Cadernos de Relações Internacionais**. Edição Especial: Crise da Democracia Liberal e Pensamento nas Relações Internacionais. PUC-Rio, vol. 2, 2019.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria Geral do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOLÓN, Pablo (org.). **Alternativas sistêmicas: Bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe terra e desglobalização**. Tradução de João Peres. São Paulo: Elefante, 2019.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito**. 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de (org.). **Dossiê Esperança Garcia: símbolo de resistência na luta pelo direito**. Teresina: EDUFPI, 2017.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. Direito e resistência: Esperança Garcia, desigualdade e igualdade como fundamento da nação. *In*: SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. **Vivências constituintes: sujeitos desconstitucionalizados**. Teresina: Avante Garde, p. 154-185, 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos para o Direito**. Curitiba: Juruá, 2009.

SOUZA FILHO, Carlos Marés de. **Jusdiversidade**. Revista Videre, Dourados, v. 13, n. 26, jan./abr., 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos tribais da Convenção 169 da OIT. **R. Fac. Dir.** UFG, v. 42, n. 3, p.155-179, set./dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5216/rfd.v42i3.55075>. Acesso em 26 de out. 2022.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Multiculturalismo e direitos coletivos**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/textos/edh/br/mares_multicult.htm. Acesso em 29 de set. 2022.

SOUZA, Bárbara Oliveira. **Aquilombar-se**: panorama sobre o movimento quilombola brasileiro. Curitiba: Appis, 2016.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. **Discurso constitucional colonial**: um olhar para a decolonialidade e para o “novo” Constitucionalismo Latino-Americano. *Pensar*, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 271-297, jan./abr., 2016.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. Imprensa: São Paulo: LTr, 1994.

SVAMPA, Maristela. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. Tradução de Lígia Azevedo. São Paulo: Elefante, 2019.

SVAMPA, Maristela. Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina. *In: Movimientos socioambientales em América Latina*. CLACSO: Revista Observatório Social de America Latina, año XIII, nº 32, nov de 2012, p. 15-38.

TERRA DE DIREITOS. **Consulta prévia virtual? O temor dos quilombos do Maranhão afetados pela BR135 (2021)**. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/covid19/noticias/consulta-previa-virtual-o-temor-dos-quilombos-do-maranhao-afetados-pela-br-135/23557>. Acesso em: 10 de abr. 2023

TRECCANI, G. D. **Terras de quilombo**: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém, 2006.

TRINDADE, André Karam; KARAM, Henriete. **Pinóquio e a lei**. *Novos Estudos Jurídicos* (Itajaí), v. 21, n. 3, p. 1119-1154, set./dez. 2016.

VARGAS, João H. “Desidentificação”: a lógica de exclusão antinegra no Brasil. *In: Antinegritude: o impossível sujeito negro na formação social brasileira*. PINHO, Osmundo; VARGAS, João H. Costa (orgs). Cruz das Almas: EDUFRB; Belo Horizonte: Fino Traço, 2016.

VARGAS, João H. A diáspora negra como genocídio: Brasil, Estados Unidos ou uma geografia supranacional da morte e suas alternativas. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 31-66, out. 2010. Disponível em: <http://abpnrevista.org.br/revista/index.php/revistaabpn1/article/view/289>. Acesso em 19 jun. 2022.

VARGAS, João H. Costa. Por uma mudança de paradigma: antinegritude e antagonismo estrutural. IN: **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v.48, n. 2, p.83-105, jul./dez., 2017.

VILHENA, Andréa. **Nova lei de licenciamento ambiental: flexibilização, retrocessos e riscos à saúde**. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz Antonio Ivo de Carvalho. Saúde e Sustentabilidade, jul., 2021. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=nova-lei-de-licenciamento-ambiental-flexibilizacao-retrocessos-e-riscos-a-saude>>. Acesso em 13 de jan., 2023.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Prefácio – O recado da mata. IN: KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu. Palavras de um xamã Yanomami**. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. La creación del sistema mundial moderno. *In*: BERNARDO, L. **Un mundo jamás imaginado**. Bogotá: Editorial Santillana, 1992.

WALSH, Catherine. (De)construir la interculturalidad. Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador. *In*: FULLER, Norma (Ed.). **Interculturalidad y política. Desafíos y posibilidades**. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2002a.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico. *In*: SALGADO, Judith (Comp.). **Justicia indígena**. Aportes para un debate. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya Yala, 2002b.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico. *In*: SALGADO, Judith (Comp.). **Justicia indígena. Aportes para un debate**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya Yala, 2002. WALSH, Catherine. Geopolíticas del conocimiento, interculturalidad y descolonización. Boletín ICCI-Rimai, Quito, n. 60, 6 de março de 2005.

WALSH, Catherine. Interculturalidade e decolonialidade do poder um pensamento e posicionamento "outro" a partir da diferença colonial. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPel)** Vol. 05, N. 1, Jan.-Jul., 2019.

WALSH, Catherine. Interculturalidade e decolonialidade do poder: um pensamento e posicionamento "outro" a partir da diferença colonial. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade de Pelotas (UFPel)**, v. 05, n. 1, jan./jul., 2019.

WALSH, Catherine. Las geopolíticas de conocimiento y la colonialidad del poder. Entrevista a Walter Dignolo. *In*: WALSH, Catherine; SCHIWY, Freya; CASTRO-GÓMEZ, Santiago (Eds.). **Indisciplinar las ciencias sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo andino**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya Yala, 2002c.

WALSH, Catherine. Movimientos sociales afro y políticas de identidad en Colombia y Ecuador. *In*: BERNAL, Henri Yesid et al. (Comp.) **Siete cátedras para la integración**. La universidad y los procesos de investigación social. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2005.

WEBER, Thadeu. **Direito, Justiça e Liberdade em Hegel**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 13, n. 1, p. 20 - 30, jan./jun. 2014.

WOLKMER, A.C. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no direito**. São Paulo: Alfa Omega, 1997.

WOLKMER, Antonio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos Frederico de; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Os direitos territoriais quilombolas além do marco temporal**. Goiânia: Editora PUC Goiás, 2016.

YAMADA, Erika M.; GARZÓN, Biviany Rojas; GUPIONI, Luís Donisete Benzi. **Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento: Guia de Orientações**. São Paulo: RCA, 2019.

ZAGATTO, Bruna Pastro; DE SOUZA, Luiz Enrique Vieira. A necropolítica ambiental nos quilombos de Ilha de Maré, Bahia, Brasil. **Amazônica** - Revista de Antropologia, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 253-276, out. 2020. ISSN 2176-0675. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/8551>. Acesso em 08 de mar. 2023.

ZHOURI, A. "Adverse Forces" in the Brazilian Amazon: Developmentalism Versus Environmentalism and Indigenous Rights. **The Journal of Environment Development**, 19: 252, 2010.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. 2010. Conflitos ambientais. Texto inspirado na Introdução do livro Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: Um Novo Campo de Investigação. *In*: Zhouri, A.; Laschefski, K. (org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 11-34.


ZHOURI, A. Da Desregulação à Desconstrução Ambiental: Violências e Lutas Territoriais. In: Rubens Alves da Silva et al (org.). **Patrimônio, informação e mediações culturais** – Belo Horizonte, SC: Universidade Federal de Minas Gerais, 2020, pp. 527-550.

ZIBECHI, Raúl. **Bolívia e Equador:** o Estado contra os povos indígenas, 2010. IN: Passa Palavra <https://passapalavra.info/2010/08/28133/>. Acesso em 06 de jun. 2021.

ANEXOS

Protocolos autônomos	Link de acesso	QR Code
<i>Protocolos de Consulta da Federação de Organização Quilombolas de Santarém</i>	https://abrir.link/LSC6D	
<i>Protocolo de Consulta da Comunidade quilombola Gibrié de São Lourenço</i>	https://abrir.link/ZTs2Y	
<i>Protocolo de Consulta Quilombola – Abacatal/Aurá</i>	https://abrir.link/r3rqk	
<i>Protocolo de Consulta Prévia, Livre e informada dos Quilombolas de Jambuaçu – Moju</i>	https://abrir.link/q655t	
<i>Protocolo de Consulta Quilombola do Alto Trombetas II – Oriximiná</i>	https://abrir.link/vxWLV	
<i>Protocolo de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento do Território Quilombola Laranjituba e África</i>	https://abrir.link/GTJ4p	
<i>Protocolo Comunitário das Comunidades Quilombolas e Apanhadores de Flores S.V Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas</i>	https://abrir.link/7kruP	

<i>Documento Base do Protocolo Comunitário de CCPLI das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara</i>	https://abrir.link/dO6tT	
<i>Protocolo de Consulta – Território Quilombola Bom Remédio</i>	https://abrir.link/q4IP9	
<i>Protocolo de Consulta a Comunidade tradicional de Rolim de Moura do Guaropé Quilombolas, Indígenas Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê</i>	https://abrir.link/2KL1D	
<i>Protocolo de Consulta Prévia dos Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú do Município de Monte Alegre</i>	https://abrir.link/rpH4C	
<i>Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada das Comunidades Quilombolas de Brumadinho</i>	https://abrir.link/Oo4Q0	
<i>Protocolo de Consulta Prévia dos Territórios Quilombolas do Vale do Ribeira</i>	https://abrir.link/xJCg7	
<i>Protocolo de Consulta Povos e Comunidades de Tradição Religiosa Ancestral de Matriz Africana – Região 2 – Bacia do Rio Paraopeba</i>	https://abrir.link/91KJP	
<i>Protocolo de Consulta Prévia dos Quilombos do Paraná</i>	https://abrir.link/FYh2T	

<i>Protocolo de Consulta da Comunidade Quilombola da Pontinha</i>	https://abrir.link/khTHn	
<i>Protocolo de Consulta das Comunidades Quilombolas do Município de Santa Rita/MA</i>	https://abrir.link/wXycx	
<i>Protocolo de Consulta do Território Quilombola do Rio Itacuruçá Alto – Ilhas de Abaetetuba/PA</i>	https://abrir.link/gas3k	