XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

NIVALDO DOS SANTOS

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito agrário e agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Maria Claudia da Silva Antunes De Souza

Nivaldo Dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-776-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

Apresentação

O grupo de trabalho intitulado “Direito Agrário e AgroAmbiental” desenvolveu durante o XXVIII Encontro Nacional do Conpedi amplo debate acerca de tema da atualidade e sua pertinência em relação a elementos importantes do mundo agrário e agroambiental.

Destaca-se a discussão acerca da criminalização em conflitos agrários na Amazônia e a regularização de terras griladas, a judicialização e políticas públicas de mediação de conflitos no Maranhão e a constante defesa da função social da propriedade e seus novos atributos e a revisitação do papel das sesmarias e o latifúndio.

Aspectos voltados a atualidade do Estatuto da Terra, o papel dos contratos de arrendamento na nova dinâmica do Agronegócio e compromissos para o setor de agricultura, florestas e outros usos da terra, soberania e a segurança alimentar provocado pelo plantio e consumo do milho transgênico e os usos de agrotóxicos.

As questões permanentes sobre a posse e propriedade do imóvel rural, a reforma agrária, a ocupação quilombola, o papel dos assentamentos e os elementos de saúde e saneamento para os trabalhadores rurais, a moradia dos trabalhadores rurais e regularização fundiária, o direito ao desenvolvimento dessas comunidades e a aquisição de terras por estrangeiros.

Portanto, a existência do Grupo de trabalho de Direito Agrário e agroambiental permanece atual no tratamento de questões fundamentais ao desenvolvimento sustentável, a regularização fundiária, ao uso e posse da terra e a aplicação de novas tecnologias que permitam a proteção ao trabalhador rural.

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes De Souza - UNIVALI

Prof. Dr. Nivaldo Dos Santos - UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DO DIREITO DE SEREM OUVIDOS AO DIREITO DE VETO A PARTIR DA LIVRE DETERMINAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE SANTARÉM – PA

OF THE RIGHT TO BE HEARD TO THE RIGHT OF DISCLAIMER FROM THE FREE DETERMINATION OF THE COMMUNITIES QUILOMBOLAS DE SANTARÉM - PA

Renata Priscila Benevides De Sousa [1]
Thiago Felipe Cardoso [2]

Resumo

Este artigo reflete sobre a livre determinação das comunidades quilombolas de Santarém – PA a partir do consentimento livre prévio e informado e do poder de negação após a realização dos protocolos de consulta. Verifica as inconsistências na aplicação desse instrumento quando é desrespeitado o direito de veto das comunidades, seja por via judicial ou administrativa. Será analisada a Ação Civil Pública nº 0000377-75.2016.4.01.3902 e a possibilidade alteração de texto do novo Plano Diretor do Município de Santarém-PA, que aprova a inclusão de Lago do Maicá como área portuária.

Palavras-chave: Protocolo de consulta, Direito de veto, Quilombolas, Projetos de desenvolvimento, Consentimento

Abstract/Resumen/Résumé

This article reflects on the free determination of the quilombola communities of Santarém - PA, based on prior free and informed consent and the power of denial after the consultation protocols were carried out. It verifies the inconsistencies in the application of this instrument when the right of veto of the communities is disrespected, either by judicial or administrative means. It will be analyzed the Public Civil Action 0000377-75.2016.4.01.3902 and the possibility of altering the text of the new Master Plan of the Municipality of Santarém-PA, which approves the inclusion of Maicá Lake as a port area.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Consultation protocol, Right of denial, Quilombolas, Development projects, Consent

[1] Mestre em Direito Agrário pela UFG-GO, docente do curso de Direito no Centro Universitário da Amazônia - UNAMA-SANTARÉM

[2] Advogado, professor universitário, especialista em Direito Público.

1 INTRODUÇÃO

A livre determinação das comunidades tradicionais quilombolas é um dos direitos discutido e exigido a partir das lutas de re-existência dos povos que rompem com as fronteiras da diversidade.

Da diversidade social, cultural e econômica surgem os entraves e conflitos diante das fronteiras do diverso. O passado de escravidão ainda é presente com ressignificações de cativeiro social e institucional diante da expansão da fronteira econômica (MARTINS,1997).

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre os povos indígenas e tribais de 1989, ao revisar a Convenção nº 107, representa no âmbito internacional um marco normativo amparado no reconhecimento da diversidade das identidades étnico-culturais.

Ao dispor sore o critério do autorreconhecimento/autoatribuição, a Convenção nº 169 consagra de forma fundamental os direitos de participação, consulta e consentimento livre prévio informado, mecanismo intercultural aplicável quando medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetar a vida e o território de povos indígenas e tribais.

A representação dos afroamazônidas como sujeitos de direitos e seu acesso à possibilidade de diálogo com os "agentes do desenvolvimento", seja por via administrativa ou judicial não encerra o debate dobre o poder de decisão/veto das comunidades tradicionais, uma vez que a proposta consultada pode não ter uma apreciação satisfatória, no todo ou em parte, por seus membros.

O acordo é a finalidade que se almeja, e dever ser uma via de mão dupla, momento em que o protocolo de consulta não pode ser um mero instrumento para validar uma etapa de licenciamento ambiental ou aprovar um projeto de lei, por exemplo.

O alcance do direito de veto, ligado ao princípio da livre determinação, das comunidades quilombolas de Santarém- PA, diante dos enfrentamentos pela proteção de seus territórios e modo de viver e fazer é o problema que se pretende enfrentar no presente artigo, para análise da abrangência e das divergências que permeiam o protocolo de consulta livre prévia e informada na Ação Civil Pública nº 0000377-75.2016.4.01.3902 e na esfera administrativa, com a alteração de texto do novo Plano Diretor do Município de Santarém-PA, que aprova a inclusão do Lago do Maicá como área portuária e permite a implantação de terminais de uso privado e estações de transbordo de cargas no lago, desrespeitando decisão dos santarenos firmada em Conferência Municipal realizada em 2017 e põe em risco área de preservação ambiental.

Objetiva-se discutir o alcance do direito de veto no processo de consulta regulamentado pela Convenção nº 169 da OIT, com base na relação indissociável com o consentimento livre, prévio e informado, bem como o princípio da livre determinação.

Assim, torna-se possível a reflexão sobre o horizonte da consulta prévia, princípios e critérios para sua aplicação para verificar os limites impostos pelos Estados na implementação da consulta prévia, com as propostas e projetos de regulamentação da consulta prévia, livre e informada, bem como identificar casos concretos em que o direito de consulta e consentimento foi negligenciado ao regulamentar ou executar projetos legislativos ou administrativos que interferem diretamente nos direitos das comunidades quilombolas.

2 REALIDADE DE LUTA DOS AFROAMAZÔNIDAS

A percepção da Amazônia como uma região marcada pela cultura indígena fez com que a escravidão, a cultura e saberes dos afrodescendentes fossem relegados, constituindo um vazio no inventário histórico da formação social paraense, fato que fica mais evidente na escassez de estudos sobre as comunidades negras, quilombolas, que se constituíram ao longo da história amazônica (FUNES, 1995).

O afrodescendente fez e faz parte do cotidiano amazônico, mesmo que invisibilizado pela sociedade e pela política de forma categórica e estratégica, desde a época da sua ocupação até os dias atuais (CHAMBOULEYRON, 2010).

A compreensão da importância da presença de africanos escravizados no Pará através das formas de sua inserção no século XVII coloca em pauta questões que não podem ter suas dimensões avaliadas apenas em função da expressividade numérica de escravos, cuja lógica de reprodução não se limita ao número de almas disponíveis nos plantéis. Antes se traduz na reiteração de relações de subordinação e poder que dão vida ao próprio sistema (SAMPAIO, 2011).

Através da interação desses sujeitos escravos e libertos foi construída, pelos laços de solidariedade, sua cultura, seu modo de viver e fazer diverso do modelo eurocêntrico, pautado em saberes próprios que os identificam e os diferenciam como desajustados sociais e rebeldes por seus senhores (REIS, 1940).

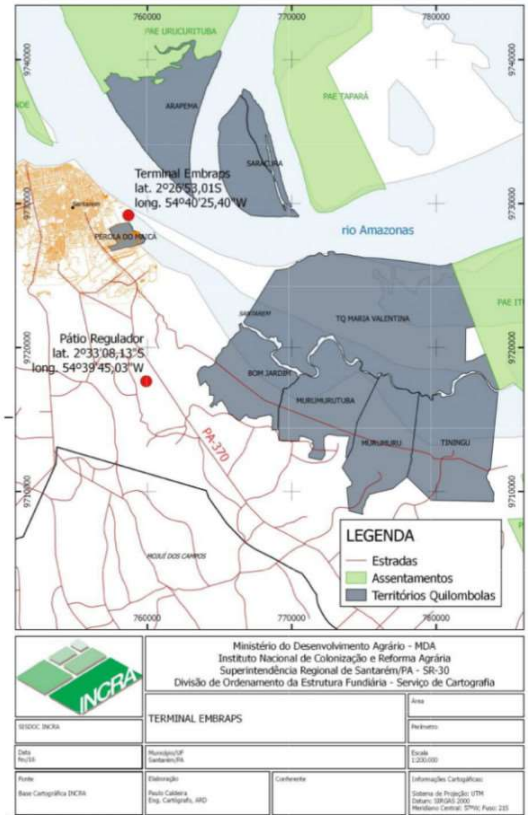
Visualizar a formação socioespacial escravista da Amazônia permite identificar uma das africanidades que foram semeadas pelo território brasileiro (WALKER, 2001). O afro-brasileiro em suas múltiplas espacialidades: afro-mineiro, afro-nordestino, afro-paulista, afro-sulista, afro-amazônida (KLEIN; LUNA, 1987, 2000, 2005), é o sujeito da reconstrução da

África semeada no contexto social, econômico e jurídico de cada região e comunidade (WALKER, 2001).

O afro-amazônida é o protagonista do presente artigo na espacialidade territorial de Santarém – PA, representada pelas doze comunidades Quilombolas. Santarém é uma cidade localizada à margem do Rio Tapajós na região do Baixo Amazonas no oeste do Estado do Pará, o que permite uma boa integração com outros estados amazônicos.

Integram o espaço social santareno 12 comunidades quilombolas, reconhecidas pela Federação das Organizações Quilombolas de Santarém – FOQS, com processos de titulação em andamento no INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária: Arapemã, Bom Jardim, Murumuru, Murumurutuba, Nova Vista do Ituqui, Patos do Ituqui, Pérola do Maicá, Saracura, São José do Ituqui, São Raimundo do Ituqui, Surubiú-Açú e Tiningú, demonstradas no Mapa 01, pelas áreas em cinza, localizadas às margens do rio Amazonas e da região do Lago do Maicá.

Mapa 01 - Comunidades Quilombolas de Santarém - PA



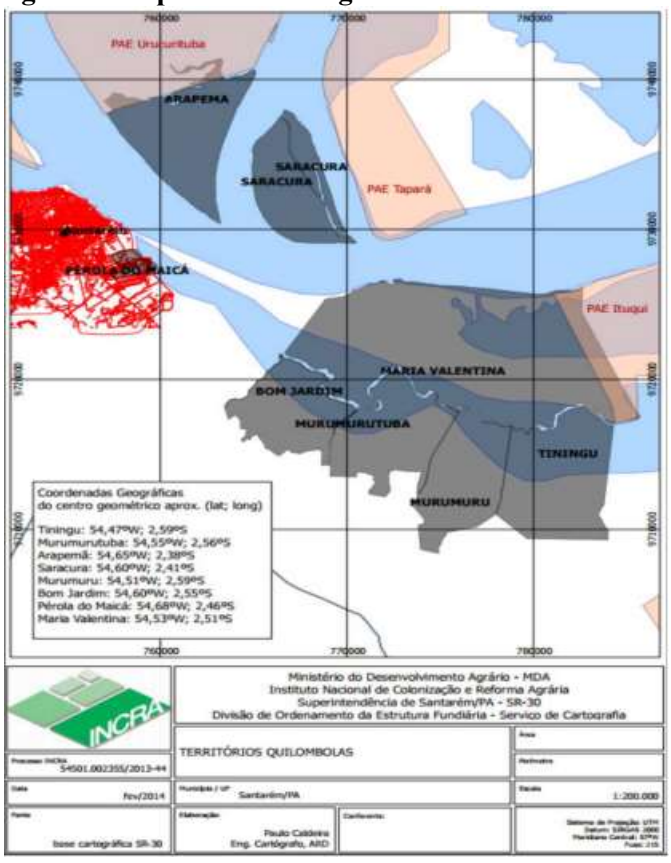
INCRA

A expansão da fronteira do agronegócio lança seu poderio econômico em detrimento das comunidades tradicionais que retiram da terra/água seu sustento. A rica complexidade de biodiversidade em Santarém apetece os olhos das grandes empresas graneleiras que pretendem se apropriar dos rios e terras a fim de viabilizar uma celeridade no escoamento de grãos.

Nesse contexto, foi construído o Porto da Cargill. Desde então, a paisagem local, rica em belezas naturais, vem sendo substituída pela monocultura de soja e milho. Grandes estruturas de silos, estacionamentos e outras estruturas sucumbem sem restrição e timidez sítios arqueológicos, riquezas naturais e históricas.

O olhar do "progresso" econômico concentrado despertou a necessidade de ampliar a rota do grão, assim, em 2013, a Empresa Brasileira de Portos em Santarém - EMBRAPS fez o pedido de licença ambiental junto à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará - SEMAS - PA, como requisito inicial para a construção do Terminal Portuário que movimentará granéis sólidos vegetais, previsto para ser instalado em área localizada à margem do Rio Amazonas, no bairro Área Verde, do Município de Santarém - PA, na região conhecida como "grande área do Maicá", zona de transição entre a área urbana, rural e de várzea, conforme demonstra a área vermelha do Mapa 02:

Mapa 02 – Região do empreendimento graneleiro e comunidades Quilombolas



INCRA

O empreendimento impactará tanto direta quanto indiretamente nas relações sociais e ambientais das Comunidades Quilombolas que habitam às margens do Lago do Maicá, que tiram de lá seu sustento e constroem naquele espaço seu modo de viver, diverso do urbano.

A invisibilização social e territorial dos sujeitos que serão afetados pela empresa "empreendedora" desencadeia uma verdadeira luta por reconhecimento e pela efetivação de direitos, para que as comunidades locais sejam ouvidas, revelando uma memória que remete aos tempos da escravidão, dos quilombos e dos conflitos sociais que marcaram as histórias dos afro-amazônidas, cativos e libertos, e que constituem as referências e o inventário necessários à compreensão da composição dessas comunidades.

A Ação Civil Pública nº 0000377-75.2016.4.01.3902 é o instrumento judicial que está em andamento no Tribunal Regional Federal da 1ª Região como medida reativa ao grande projeto graneleiro que se pretende empreender sobre os territórios quilombolas.

O processo encontra-se com sentença publicada em 30/10/2018, favorável à realização da consulta prévia, livre e informada, que "não deve ser vista como uma mera fase burocrática a ser superada e deverão ser efetuadas com boa fé, de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas" (PARÁ, 2016).

A fase recursal foi iniciada e os representantes do agronegócio ainda não se mostraram sensíveis à abertura do diálogo com as populações tradicionais, o que demonstra um longo caminho a ser percorrido até a efetividade do pleito.

A judicialização dos conflitos agrários, que permeiam as construções dos portos em Santarém-PA, não garante a resolução dos impactos aos territórios quilombolas e demais comunidades tradicionais da região, porém, redefine um novo espaço de luta desses sujeitos: o processo e o diálogo com o Tribunal, elementos que estão ligados a um ideal de justiça Democrático[3]. "A democracia não é estabelecida exclusivamente pela postulação de direitos em sede judicial, mas pela participação popular na esfera política, reservando ao Judiciário a tarefa de Guardião, sendo a última reserva na afirmação dos princípios democráticos" (SILVA, 2018, p. 135).

Para o quilombola santareno, a construção de sua identidade tem como pano de fundo o cenário de resistência em diferentes espacialidades e momentos históricos, desde o rompimento de uma situação de escravidão e cativeiro, passando por uma necessidade de

[3] A Democracia implica assumir compromissos diários e posições em relação à tomada de decisões. Destarte, não há como abandonar o caminho do espaço político, antes que se projete para saídas democráticas judicializadas (SILVA, 2018 p. 138).

reconhecimento e de não negação do passado para garantia do devir quilombola e políticas públicas, bem como pela (re)construção da identidade pela titulação de suas terras e tutela de seus direitos frente à expansão da fronteira do agronegócio (MARTINS, 1997).

Os conflitos sobre questões étnicas assumem um espaço importante dentre as decisões dos Tribunais, incluindo o Supremo Tribunal Federal. Desse modo, o Tribunal acaba sendo um espaço mais eficaz do que o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas para assumir o espaço de luta e diálogo das Comunidades Quilombolas, estando "à frente" do Legislativo, em termos de possibilidades para transformação social, sendo considerado um local fundamental de disputa, um espaço de reivindicação do movimento negro (RADOMYSLER, 2013).

O direito para ser democrático, não deve priorizar a conservação social de interesses já declarados. Precisa assumir uma condição de instrumento de pertencimento, de ativismo político, de contestação, de reivindicação, de conquistas. Nesse sentido, o Judiciário não é mais o mero expectador, mas a salvaguarda de prontidão para intervir assim que for chamado, assegurando a lisura do processo democrático (SILVA, 2018, p. 139).

Para aprimorar o diálogo, entre os quilombolas de Santarém com o Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e com o próprio Tribunal, a FOQS juntamente com a Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos fazem reuniões com os procuradores, reivindicam audiências públicas e utilizam das mídias sociais para divulgar a necessidade e a importância da realização do direito à consulta livre prévia e informada concedido em sede de tutela de urgência e confirmado em sentença.

A implantação do porto graneleiro da EMBRAPS, no Lago do Maicá, está suspensa, desde a decisão liminar, confirmada em sentença, para obrigar a empresa à realização da Consulta Livre Prévia Informada das comunidades tradicionais que serão diretamente afetadas pelo empreendimento.

3 PENSANDO A CONSULTA LIVRE PRÉVIA INFORMADA

O direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado se sustenta no reconhecimento dos direitos fundamentais de povos e comunidades tradicionais e na garantia da sua livre determinação.

No caso EMBRAPS, os quilombolas venceram a primeira fase judicial para reconhecimento do direito de serem consultados, previamente, antes da efetiva implantação e construção do porto graneleiro, com fundamento na Convenção da OIT nº 169, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004, que possui caráter normativo supralegal.

Alguns elementos que proporcionam a consulta livre prévia informada na Convenção nº 169 merecem o devido cuidado na interpretação conceitual, pois podem distorcer o objeto a ser protegido, como por exemplo, consulta, consentimento, livre determinação, direito de veto, são fundamentos que se distorcidos ou desconsiderados rechaçam definitivamente direitos das comunidades afetadas por determinando projeto de lei ou empreendimento de "desenvolvimento".

Os efeitos jurídicos da consulta prévia, que definem a implementação ou não do direito à consulta e consentimento devem ser norteados pelo Estado para se evitar a transformação desse direito em *check list* ou consultas meramente proforma (GARZON; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p.44).

Os direitos de participação, consulta prévia e consentimento prévio, livre e informado tem como objetivo garantir que os povos indígenas e tribais façam parte dos processos em que os estados tomam decisões que podem afetá-los. Os direitos de participação são intimamente ligados à ideia de igualdade e dignidade para os povos. O respeito pela dignidade dos povos como coletivo implica que o Estado não deve tomar decisões sem considerá-las. O respeito pela sua capacidade significa a indicação de valores que garantam que tais povos mantenham ou recuperem o controle de sua vida e destino (FARJADO, 2011).

O objeto do dissídio judicial enfrentado pelas comunidades quilombolas da região do Lago do Maicá é a proteção de seus direitos territoriais com base no princípio da autonomia de seus saberes, e da livre determinação para que sejam protagonistas de seus direitos estabelecendo as regras dentro de seu território.

Por livre determinação Raquel Fajardo (2011), entende ser o direito intrínseco a todos os povos tribais e indígenas e está diretamente ligado na determinação de forma de vida e prioridades de desenvolvimento de forma autônoma, com objetivo de viver com dignidade, autonomia tendo o Estado o papel de resguardar e desenvolver mecanismos que garantam o exercício de tal direito.

A garantia de que os quilombolas definam, a partir de sua própria consciência, como devem ser consultados, rompe com uma maneira de pensar o direito no sentido da lei imperativa para o sujeito, alargando a compreensão das práticas e instrumentos jurídicos. No entanto, a preocupação de que o protocolo tenha vinculação de mera formalidade para aprovação dos grandes projetos é evidente para os membros das comunidades.

> "Esse protocolo de consulta é exatamente isso, **nós que temos que dizer como nós queremos e não eles**, e a gente espera que **esse protocolo de**

> **consulta seja respeitado!** a nossa opinião, do jeito que a gente quer! a gente não espera que nós tivemos todo esse trabalho pra depois eles dizer assim: "Não mas, vocês querem desse jeito, mas não dá desse jeito, vamos implantar assim mesmo". A gente espera **que a nossa vontade seja levada em consideração**". (Claudiana Souza, representante da FOQS no Conselho Municipal de Saúde de Santarém).

O protocolo de consulta é visto, pelas comunidades, como uma estratégia de resistência e possibilidade de diálogo com as instituições públicas para mostrar a necessidade de serem reconhecidos e ouvidos.

A expectativa de que o protocolo seja respeitado traz à tona a discussão sobre o chamado "direito de veto" dos povos e comunidades tradicionais, que é o direito de dizer não diante de circunstâncias e ameaças que dizem respeito à vida e a integridade física, cultural e espiritual dos grupos étnicos. Trata-se de um direito que é derivado e indissociável do direito ao consentimento livre, prévio e informado. São os dois lados da mesma moeda. Um não existe sem o outro (SILVA, 2017, p. 273)

Para verificar o cumprimento do objeto desse direito, deve-se levar em conta o componente processual ou formal. Isso significa verificar objetivamente a participação dos sujeitos no processo de tomada de decisão que os afetam (FARJADO, 2011).

É preciso diferenciar o consentimento enquanto objetivo e o consentimento enquanto requisito jurídico para a adoção da medida. A Convenção estabelece que toda a consulta deve ter a finalidade de se chegar a um acordo. Quando alcançado, este passa a vincular as partes. O texto convencional não esclarece, todavia, qual posição deverá prevalecer no caso de não se lograr um acordo. O direito à CCLPI impõe uma vinculação do resultado da consulta com a tomada de decisão que, em alguns casos, pode resultar em um efeito proibitivo para o Estado (GARZON; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p.45).

Observa-se a distinção do consentimento como a "finalidade" de um processo de consulta, do consentimento como "requisito" para que o Estado tome uma decisão. O consentimento como finalidade do processo de consulta significa que o estado deve organizar os procedimentos de tal modo que estejam orientados ao êxito do consentimento ou acordo. Sem embargo, se mesmo instaurados ditos procedimentos de boa-fé, não se chega a dito consentimento o acordo, a consulta segue sendo válida e o Estado está facultado a tomar uma decisão (SILVA, 2016, p.8).

No caso EMBRAPS a sentença foi clara terminologicamente ao determinar o objetivo da consulta a ser realizada quando prescreve "com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas" (PARÁ, 2016). Tendo como

finalidade o consentimento o juiz adverte ainda, que a consulta prévia, livre e informada não deve ser vista como uma mera fase burocrática a ser superada e deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, conforme disposto na Convenção 169 da OIT.

A cerca do consentimento é estabelecido um debate semântico sobre a possibilidade dos sujeitos se autoafirmarem e decidirem, ao mesmo passo a quem se aplica os limites da proteção legal e como serão aplicados tais dispositivos consultados, pautados no princípio da livre determinação.

A noção de "controle sobre o desenvolvimento", "consulta" e "participação" integram a noção de livre determinação. É reconhecido o princípio geral de que os povos em questão devem ter o direito de decidir acerca de suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento e exercer seu controle a esse respeito, e que devem participar na medida do possível da formulação e execução dos planos e programas para o desenvolvimento das regiões que habitam (SILVA, 2017, p. 142).

Ao lado do critério da autoatribuição é debatida a questão da livre determinação e suas implicações, diante da preocupação da consulta livre prévia e informada tornar-se apenas um procedimento formal à liberação de licenciamentos ambientais ou aprovação de projetos de leis que visam estabelecer diretrizes aos povos tradicionais (GARZON; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p.6)

O protocolo de Consulta Quilombola de Santarém, no Pará, é um instrumento jurídico vinculado à Federal das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS), e revela sua importância por se tratar do primeiro protocolo de consulta prévia, organizado e produzido por comunidades quilombolas no Brasil (SILVA, 2017, p. 252).

De acordo com o documento construído coletivamente, a consulta deve ser feita de forma livre, prévia e informada através de representação da Federação das Organizações Quilombolas, que se reúne toda semana com os presidentes dos quilombos, devendo ser a primeira avisada. Todas as despesas e gastos nesse processo serão pagos pelo governo. A livre determinação das comunidades fica expressa no protocolo quando estabelece que não será aceita a presença da polícia em suas reuniões, por entender que isso representa uma intimidação, devendo o Estado ser responsabilizado caso algo prejudique ou cause danos aos membros da comunidade. A expectativa é que após à consulta, as decisões sejam respeitadas, sendo elas contrárias ou não com as ideias do governo (PROTOCOLO DE CONSULTA).

A Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais revela o critério da autoatribuição, autoreconhecimento ao prever, no artigo 1º e 2º 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". Rompe-se com a ideologia assimilacionista, em que o Estado identifica os sujeitos de direito em um movimento vertical Estado-sujeito, sem participação dos povos interessados, inadmitindo a existência da diversidade étnica dentro de suas fronteiras (SILVA, 2017, p. 137).

Em tais processos, é necessário verificar se os conteúdos substantivos foram cumpridos.

3 A AMPLIAÇÃO DO ESPAÇO DE LUTA

As Comunidades Quilombolas de Santarém, reconhecem o direito de serem consultadas para a implantação do porto da EMBRAPS e o reivindicam, pois são conhecedoras dos impactos que irão enfrentar. Assim, os espaços de luta são ampliados na medida em que a violação dos direitos avança para outras esferas, nesse sentido, o conflito enfrentado judicialmente pela FOQS ganha o cenário da Administração Pública Municipal quando da possibilidade de alteração do Plano Diretor a fim de transformar a área do Lago Maicá em Zona Portuária.

Entre agosto e dezembro de 2017 foram realizadas oficinas e audiências públicas nas zonas rural e urbana de Santarém com a participação da população, comunidades tradicionais, quilombolas, ribeirinhos, vereadores, empresários, para atualização do Plano Diretor Participativo que resultou em um novo texto, sem a definição da região do Lago do Maicá como área de alongamento do complexo portuário.

A alteração que está sendo imposta pela administração pública municipal afirma o compromisso do Estado com grandes empresas, em detrimento da vontade popular, da preservação do meio ambiente e do compromisso com as comunidades tradicionais. Na visão da assessora jurídica da Terra de Direitos Layza Queiroz, tal medida representa uma "afronta a Convenção 169 da OIT, vez que o Lago do Maicá é fonte de subsistência para dezenas de pescadoras e pescadores, quilombolas e indígenas. Isso não deveria ser alterado sem a consulta desses povos" (BORGES, 2018).

A administração pública desconsidera o Lago do Maicá como área de preservação ambiental e de sustento de comunidades locais e afirma como justificativa para alteração do Plano Diretor que o local não tem destinação a não ser a ocupação, rechaçando a questão agrária e territorial que envolve toda a extensão do lago e as comunidades que lá vivem.

Caso a alteração seja sancionada pelo prefeito a conquista alcançada através de sentença na Ação Civil Pública nº 0000377-75.2016.4.01.3902 ficará fragilizada e até mesmo

sem efeito, pois a livre determinação das comunidades quilombolas de Santarém não terá efeito sobre um território usurpado ao agronegócio, caracterizado como alongamento da zona portuária.

O desrespeito ao dispositivo convencional nº 169 da OIT é flagrante nas diversas esferas e apesar de garantido perde seu efeito quando não operacionalizado com boa-fé. No universo do artigo que se apresenta, a corrente invizibilizadora ganha novas argolas estruturadas de poder político e econômico a cada tentativa de rompimento por parte dos movimentos de re-existência, o que justifica a continuidade da presente reflexão, pois o debate sobre a viabilidade do protocolo de consulta e consentimento livre prévio e informado não se esgota na possibilidade do diálogo, tendo em vista o perigo da não vinculação de seus efeitos e a desconsideração da livre determinação dos povos depois de finalizado o processo.

A reinvindicação pelo direito de serem ouvidos está judicializada, com liminar e sentença favorável à paralisação de qualquer atividade até a realização da consulta, no entanto, em paralelo, o Município caminha em parceria com os empresários quando aponta a possibilidade de alteração do Plano Diretor a fim de transformar o território das comunidades do Lago do Maicá em zona portuária.

4 METODOLOGIA

A presente pesquisa é qualitativa exploratória por considerar a relação dinâmica entre o mundo real e os sujeitos, revelando uma subjetividade que não pode ser traduzida apenas em números. No entanto, diante da complexidade política e social que se encontra o objeto deste trabalho, torna-se necessária a interpretação dos fenômenos sociais através da análise das experiências práticas acerca do problema pesquisado, com suporte de entrevistas e revisão bibliográfica.

Como método, foi adotado primordialmente o materialismo histórico dialético, pensado pelo alemão Karl Marx, cujo objeto são as transformações econômicas e sociais, determinadas pela evolução dos meios de produção, bem como o estudo da contradição na essência das coisas, que não se limita a pensar o mundo, mas pretende transformá-lo (ALVES, 2010).

Empregou-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e procedimento monográfico, documentação direta e observação participante realizada no âmbito da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém e instituições envolvidas na aplicação e validação do protocolo de consulta construído pelas comunidades no município de Santarém – PA.

A fim de fundamentar essa pesquisa, que se originou a partir de uma dissertação de mestrado, foi traçado um inventário, com elementos possíveis de identificação da sociabilidade histórica e contemporânea dos Quilombolas de Santarém, foram realizadas observações das reuniões da FOQS e a análise Ação Civil Pública nº 0000377-75.2016.4.01.3902, bem como, foi realizada pesquisa de campo com observação direta e participante nas comunidades no ano de 2016 a 2018.

A elaboração, construção e determinação da pesquisa teve um enfoque qualitativo para compreender elementos diversos, considerados como um todo, seja na análise do conceito de quilombo, seja na análise específica da Comunidade Quilombola e de seus representantes

Os limites de participação e contribuição para a pesquisa foram estabelecidos de forma individual, através de assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido-TCLE, devidamente aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Goiás.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo insere-se em um contexto analítico que busca compreender os processos de resistência das Comunidades Quilombolas de Santarém – PA, através da reflexão sobre o alcance do direito/poder de veto diante do resultado da consulta livre prévia e informada, regulamentada pela Convenção nº169 da OIT, abrangendo a relação dos atores sociais com a judicialização do conflito agrário envolvendo a construção do porto graneleiro do Maicá, com base na relação indissociável com o consentimento livre, prévio e informado, bem como o princípio da livre determinação.

Visualizar a formação socioespacial escravista da Amazônia nos permite identificar uma das africanidades que foram construídas no território brasileiro, pois ao falar sobre o afroamazônida, verifica- se que o Brasil é um país de várias Áfricas.

O afrobrasileiro em suas múltiplas espacialidades: afro-mineiro, afro-nordestino, afropaulista, afrosulista, afroamazônida, são sujeitos da reconstrução da África no contexto social, econômico e jurídico de cada região e comunidade.

A identidade do afroamazônida é construída no processo de afirmação e de luta, possibilitando o reconhecimento do outro e suas diferenças. As Comunidades Quilombolas não pertencem somente a um passado escravista, tampouco se configuram como comunidades isoladas, no tempo e no espaço, sem qualquer participação em nossa estrutura social. A percepção e elaboração de sentido do que somos e para onde vamos, perpassam pela teia da cultura e do reconhecimento de um passado de luta e resistência.

A fronteira do agronegócio, que avança na região de Santarém – PA, provoca o embate do desencontro de percepções, tornando o conflito efetivo ao se chocar com os agentes da frente de expansão.

É necessária a reflexão sobre o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado aplicável quando atos legislativos e administrativos afetam a vida e o território de povos indígenas e tribais, denominação que no Brasil, se aplica a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, sujeitos coletivos da Convenção nº 169 (SILVA, 2017).

A análise da consulta prévia pleiteada pelas comunidades quilombolas de Santarém através da Ação Civil Pública se revela importante, a fim de verificar o potencial desse mecanismo como instrumento que oportuniza a democracia intercultural e social, à luz da autodeterminação dos povos, uma vez que o objeto da ação está diretamente ligado à alteração do texto do Plano Diretor Municipal, considerando o contexto comum de expropriação, exploração do agronegócio e de ameaça de megraprojetos que afetam as terras tradicionais da região.que visa transformar os territórios tradicionais em zona portuária.

A partir das discussões a cerca da necessidade de continuar o debate sobre a construção séria dos protocolos comunitários para exigir do Estado o cumprimento e vinculação dos seus efeitos, fica justificado o presente artigo para adensar o critério da livre determinação e do direito de veto, bem como para servir de instrumento às comunidades que enfrentam ou possam enfrentar as questões aqui abordados.

Por óbvio, não se pretende esgotar as possibilidades de discussão do tema e problemas a serem enfrentados, o que se espera é contribuir na pesquisa e auxiliar no debate para a construção de uma densidade, reflexividade e diálogo sobre a livre determinação das comunidades quilombolas de Santarém – PA e o consentimento livre prévio e informado.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo W. Berno de. **Os Quilombos e as Novas Etnias**. Manaus, UEA, 2011.

ALVES, Álvaro Marcel. **O método materialista histórico dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade**. Revista de Psicologia da UNESP, 2010, p. 1-13.

BARTOLOMÉ, Miguel A. **As Etnogêneses: Velhos Atores e Novos Papéis No Cenário Cultural E Político, Mana**, 12: 2006, p.39-68.

BORGES. Lizely. **Na contramão de decisão popular, vereadores de Santarém aprovam inclusão de Lago do Maicá como área portuária**, 2018. Disponível em: **<** **h**ttps://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/na-contramao-de-decisao-popular-

vereadores-de-santarem-aprovam-inclusao-de-lago-do-maica-como-area-portuaria/22997?fbclid=IwAR3clBaGNx1EEUHIWAcv_LIsSORlka9YUmRRt6syxeUu6fHP8POPgrvBrwQ>. Acesso em: jan. 2019

CHAMBOULEYRON, Rafael. **Povoamento, Ocupação e Agricultura na Amazônia Colonial (1640-1706)**. Rafael Chambouleyron. – Belém: Ed. Açaí/Programa de Pós-graduação em História Social da Amazônia (UFPA)/Centro de Memória da Amazônia (UFPA), 2010.

_____. **Escravos do Atlântico equatorial: tráfico negreiro para o Estado do Maranhão e Pará** (século XVII e início do século XVIII). Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 26, nº 52, p. 79-114 – 2006.

_____. **Terras e poder na Amazônia colonial (séculos XVII-XVIII).** Congresso Internacional Pequena Nobreza nos Impérios Ibéricos de Antigo Regime | Lisboa 18 a 21 de maio de 2011. Disponível em: <https://landsoverseas.files.wordpress.com/2012/01/chambouleyron2011_iict.pdf> Acesso em: janeiro de 2017.

FAJARDO. Raquel Z. Yrigoyen. **El derecho a la livre determinación del desarrollo, la partipación, la consulta y el consentimento**. Aparício, Marco, 2011. 32 p.

FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES QUILOMBOLAS DE SANTARÉM – FOQS. Disponível em: http://quilombolasdesantarem.blogspot.com.br/. Acesso em: jan de 2019.

FIABANI, Adelmir. **Os Novos Quilombos: Luta pela terra e afirmação étnica no Brasil** [1988-2008]. 2008. 275 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Unidade de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2008.

FUNES. Eurípedes. **Bom Jardim, Murumurutuba, Murumuru, Tiningu, Ituqui, Saracura, Arapemã. Terras de Afro-amazonidas - "Nós já somos a reserva, somos os filhos deles".** Arquivos UFOPA. 1995. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/arquivo/docdiv/2017/bom-jardim-murumurutuba-murumuru-tiningu-ituqui-saracura-arapema.-terras-de-afro-amazonidas-201cnos-ja-somos-a-reserva-somos-os-filhos-deles201d>. Acesso em janeiro de 2017.

GARZON, Biviany Rojas; YAMADA, Érica M.; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.** São Paulo: Washington, D.c, 2016. 66 p.

KLEIN, H. S.; LUNA, F. V**. Escravidão Africana - America Latina e Caribe. [s.l.]** Editora Brasiliense, 1987.

_____. **Escravos e Senhores no Brasil no Início do Século XIX.** Estudos Econômicos, v. 20, n. 3, p. 349–379, 1991.

_____. **Economia e sociedade escravista: Minas Gerais e São Paulo em 1830**. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 21, n. 1984, p. 173–193, 2005.

_____. **Evolução da Sociedade e Economia Escravista de São Paulo, de 1750 a 1850.** 1. ed. São Paulo: Evolução da Sociedade e Economia Escravista de São Paulo, de 1750 a 1850, 2006

MARTINS, José de Sousa Martins. **Fronteira. A degradação do outro nos confins do humano.** Editora HUCITEC. São Paulo 1997, p. 146 – 203.

PARÁ. Santarém. **Ação civil pública 0377-75.2016.4.01.3902**. Ministério Público Federal. Empresa Brasileira de Portos de Santarém, 15 fevereiro 2016.

PROTOCOLO DE CONSULTA. Disponível em: < https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/94/Protocolo-de-Consulta%20santarem.pdf> Acesso em abril de 2019

RADOMYSLER, Clio Nudel. **STF: um espaço de luta do movimento negro**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, p.31-51, 2013.

REIS, Arthur Ferreira Cesar. **A política de Portugal no Vale Amazônico**. Belém: Revista Novidade, 1940.

SAMPAIO, Patrícia Melo. **Escravos e escravidão africana na Amazônia** In. O fim do Silêncio. Presença Negra na Amazônia/ Patrícia Melo Sampaio (org). Belém: Editora Açaí, 2011. p. 13-43.

SILVA, Denival Francisco da. **A Democracia no Brasil e o Guardião descuidado:** A contribuição do poder judiciário no desmonte democrático. 2018. 349 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade Vale do Itajaí, Itajaí, 2018.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta Prévia e Livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina:** Re-existir para co-existir. 2017. 330 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Sociambiental e Sustentabilidade, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Parecer sobre a implementação da consulta prévia na América Latina.** 2016.

WALKER, S. S. Presencia de la diáspora africana en toda América y en todos los americanos, desde Argentina a Canadá. In: **De la cadena al vínculo. Una visión de la trata de esclavos**. PARIS: UNESCO, 2001. p. 359–366.