



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

## **PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO, INSTRUMENTOS PARA A SOCIOBIODIVERSIDADE NA AMAZÔNIA**

Carlos Potiara Castro<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pará, poticastro@ufpa.br

### **GT 07: CRISE AMBIENTAL GLOBAL, CAPITALISMO HISTÓRICO E SISTEMA- MUNDO.**

#### **RESUMO :**

O estudo dos protocolos de consulta elaborados por povos e comunidades tradicionais da Amazônia brasileira constitui o objeto principal deste trabalho. Eles são documentos elaborados de forma participativa por comunidades tradicionais e povos indígenas com a finalidade de disponibilizar seu posicionamento diante de fenômenos externos que os possam afetar. Os protocolos de consulta são reconhecidos legalmente através sobretudo de um tratado internacional: a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Dessa forma, este trabalho visa trazer as experiências de construção de protocolos de consulta em comunidades tradicionais e indígenas na Amazônia brasileira, para realçar as agendas de combate à pobreza e de proteção ao meio ambiente. Para tanto, foi realizada uma compilação dos protocolos existentes e em construção e uma comparação de seus conteúdos, de forma a destacar as similaridades e divergências, consistências e o sentido geral. Cabe ressaltar a centralidade do capital social para a efetividade de política públicas, apontado por vários autores como fundamental para a concretização de uma forma de desenvolvimento sustentável que empodere essas sociedades e mantenha a floresta em pé. E como mostra a literatura, comunidades tradicionais fortalecidas possibilitam um tipo de ação mais responsiva no combate à pobreza e na proteção do meio ambiente.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

**Palavras-chave:** Protocolo de Consulta; OIT 169; Povos e Comunidades Tradicionais; Amazônia;

**Destaques (highlights)** Descrever quatro mensagens principais do artigo (highlights) em tópicos.

- XXX
- XXX
- XXX

## INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2014, em um esforço pioneiro, lideranças do povo Munduruku do Tapajós aprovaram um texto sucinto que apresentava seu posicionamento sobre a forma como eles deveriam ser consultados pelo governo federal do Brasil. O Protocolo de Consulta Munduruku listava a maneira como aquele povo conferiria legitimidade à interlocução com o poder central, diante de sua intenção de construção de uma obra de infraestrutura de grande vulto que impactaria os territórios em que vivem. No centro do argumento das lideranças daquele povo estava o respeito ao instituto da consulta livre, prévia e informada.

A elaboração do documento Munduruku, como em outros casos de protocolos de consulta, foi custosa e demorada pois envolveu moradores de 130 aldeias, cujos representantes se reuniram em três ocasiões distintas por vários dias.

Os protocolos de consulta são instrumentos que surgiram há poucos anos enquanto elementos reconhecidos no arcabouço legal pátrio. Eles são incorporados na lei através da ratificação de acordos internacionais. Seu teor advém de demandas de lideranças de povos originários e sociedades tradicionais em fóruns internacionais. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (em vigor desde 19 de abril de 2004) e o Protocolo de Nagoia sobre Acesso e Repartição de Benefícios à Convenção sobre Diversidade Biológica (em vigor desde 16 de março de 1998) fazem referência respectivamente a consultas “conduzidas de boa-fé” e a “protocolos comunitários” (Castro e Ramos, 2016).

Os povos originários e as comunidades que vivem de forma tradicional, possuem várias características distintivas. Os dados disponíveis em nível global mostram que se trata de um contingente populacional significativa, de cerca de 300 a 370 milhões de pessoas, o que



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

corresponde a cerca de 5% da população mundial. Apesar desse pequeno percentual, essas sociedades se encontram em situação de singular vulnerabilidade, representando cerca de 15% do total de 1,2 bilhão de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza no mundo (Berger, 2019; Chao, 2012). Nos países em que vivem, além de serem comumente excluídos e marginalizados socialmente, eles são sobre representados entre os pobres, os analfabetos, aqueles com menor acesso a recursos materiais e a serviços, entre os que possuem menor expectativa de vida, maiores taxas de mortalidade infantil e mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (ONU, 2009).

Os povos originários e as comunidades tradicionais ocupam ainda cerca de 20% das terras habitáveis do planeta, o que inclui savanas, desertos, estepes setentrionais, florestas equatoriais e tropicais e regiões montanhosas. Esses territórios tradicionais estão sofrendo pressões cada vez mais intensas e os principais vetores de sua transformação são as atividades de mineração, a expansão da agricultura comercial globalizada e a construção de grandes obras de infraestrutura. Esses processos desarticulam suas formas de sobrevivência, destroem o meio ambiente e criam tensões e conflitos sociais (Chao, *ibid.*).

Cunha e Almeida (2001) os definem como sendo “grupos que conquistam ou estão lutando para conquistar (por meios práticos e simbólicos) identidade pública que inclui algumas e não necessariamente todas as seguintes características: uso de técnicas ambientais de baixo impacto; formas equitativas de organização social; presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis; e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados”.

Justifica-se, portanto, o estudo dos protocolos de consulta. Para benefício das comunidades locais, uma vez que seus conteúdos podem ser utilizados para potencializar políticas públicas focadas nesses segmentos sociais. Pois em um cenário de recursos finitos, a existência de instituições locais operantes e legitimadas se torna relevante para a estruturação de políticas efetivas, resilientes e de longo prazo. Os protocolos de consulta, são, assim, instrumentos multidimensionais, cujo conhecimento é útil para o desenho de políticas públicas que tenham por objetivo e ambição responder aos desafios do desenvolvimento humano e da proteção do meio ambiente (Castro, 2017).

Este estudo conclui identificando os desafios vividos pelos povos e comunidades tradicionais na região amazônica.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

## METODOLOGIA

Os protocolos produzidos pelas comunidades possuem portanto um escopo que vai além da elaboração de termos de autorização e consentimento. O esforço empreendido na construção desses protocolos de consulta realça e valoriza as (micro) instituições operando localmente. O fortalecimento dessas instituições as torna mais resilientes no longo prazo, o que é central para fortalecer as comunidades que poderão demandar de forma mais elaborada e mais isonômica políticas públicas, organizar sua produção, acessar crédito, proteger sua cultura e territórios, combater a biopirataria e a migração da juventude para as cidades.

Aos poucos os protocolos de consulta passaram a ser aplicados na construção de posição coletiva para se interpor diante do avanço dos principais vetores de transformação de territórios tradicionais, para se organizar horizontalmente e aumentar o compartilhamento de informações estratégicas. Ou seja, esses protocolos vão operar com assuntos relativos ao aumento de renda e à redução da pobreza, à proteção de direitos humanos e à conservação ambiental.

Segundo o acordo internacional supracitado, os países partes signatários, respeitados seus direitos soberanos<sup>1</sup> e de acordo com suas legislações nacionais, adotarão medidas com vistas a assegurar o direito de consulta livre, prévia e informada de comunidades indígenas originárias ou que vivem de modo tradicional, diante dos vetores de transformação de seus territórios e modos de vida. Consultas essas que deverão ser seguidas de ações que garantam o respeito aos seus direitos.

Essa Convenção surge de uma demanda de povos originários do “novo mundo” com vistas a “corrigir a orientação assimilacionista das normas anteriores”. Que possuem o desejo de “assumir o controle de suas próprias instituições”, diante de “um processo de erosão de suas leis, valores, costumes, perspectivas” (Preâmbulo). Suas condições são

---

1 Diz-se que o Direito internacional é fluido, pois os tratados internacionais são implementados caso haja interesse dos países-partes signatários. Por esse motivo, grande parte dos resultados obtidos com esse acordo foi a judicialização.

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





distintas da de outros segmentos das sociedades nacionais em que inserem e são “considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização” (Artigo 1).

Mais abaixo, é feita mais uma vez referência às regras internas às comunidades. No Artigo 8º, a convenção afirma que “na aplicação da legislação nacional aos povos interessados, seus costumes ou leis consuetudinárias deverão ser levados na devida consideração”. Mais adiante, sobre o mesmo tema, ela afirma que “os métodos tradicionalmente adotados por esses povos para lidar com delitos cometidos por seus membros deverão ser respeitados”. E que “os costumes desses povos, sobre matérias penais, deverão ser levados em consideração pelas autoridades e tribunais” (Artigo 9º, alíneas 1 e 2)².

Tabela 1: Convenção 169 da OIT, países signatários e percentuais de acordo com a região de origem

|   | Continente, subcontinente ou região | Número total de países por área geográfica | Número de países signatários | Percentual em relação à própria área geográfica | Percentual em relação ao total de países signatários |
|---|-------------------------------------|--|------------------------------|---|--|
| 1 | América Latina                      | 20   | 14                           | 70%   | 58,33%   |
| 2 | América do Sul                      | 12 (sem G. Fr.)                            | 9                            | 75%   | 37,50%   |
| 3 | América Central                     | 7  | 4                            | 57,1%   | 16,66%   |
| 4 | América do Norte                    | 3  | 1                            | 33,3%   | 4,16%  |
| 5 | Caribe                              | 13 (sem territórios de ultramar)           | 1                            | 7,69%   | 4,16%  |
| 6 | Europa                              | 47   | 6                            | 12,76%  | 25,00%   |
| 7 | África                              | 54   | 1                            | 1,85%   | 4,16%  |
| 8 | Oceania                             | 14   | 1                            | 7,14%   | 4,16%  |
| 9 | Ásia                                | 48   | 1                            | 2,08%   | 4,16%  |

2 Entretanto, como em outros acordos internacionais, que são redigidos em processo negociador com representação dos diversos interesses, a OIT 169 abre espaço igualmente para a mineração nas terras tradicionais e o reassentamento com indenização monetária. É o que afirmam seus artigos 15º e 16º.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

|       |                          |                       |      |
|-------|--------------------------|-----------------------|------|
| TOTAL | 193 países independentes | 24 países signatários | 100% |
|-------|--------------------------|-----------------------|------|

A tabela acima mostra uma convenção com cerca de dois terços de suas partes na América Latina ou Caribe. É um tratado nesse sentido, elaborado para responder a demandas com uma origem identificável e que receberam por hora pouco eco da parte de países de outras regiões com povos originários e comunidades tradicionais em forte número.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS OU CONCLUSÃO

Os resultados preliminares dessa pesquisa em andamento mostram uma dinâmica nova, sobretudo entre os povos indígenas, que incorporam os protocolos de consulta enquanto um de seus instrumentos de defesa dos interesses, sobretudo relativos à manutenção da integridade do território tradicional. Concluimos pela necessidade de continuação da pesquisa, em particular em sua nova fase de realização de entrevistas, para a finalização deste estudo.

## REFERÊNCIAS

BERGER, David. *The Indigenous World 2019*. Copenhagen, IWGIA, 2019.

BOOKER, Stephanie et. all. “Community Protocols: A Bottom Up Approach to Community Participation”. In *3rd UNITAR - Yale Conference on Environmental Governance and Democracy*. New Haven: Yale University, 2014

CARVALHO, Luciana Gonçalves. “Relações de trabalho nos balatais do Pará” in *Horizontes antropológicos*. Vol.19 no.39, 2013.

CASTRO, Carlos Potiara. “Community-based Participatory Initiatives: Unifying Soft Power Agendas for Human Development of Traditional Communities”. In: *Annals of the 24th World Congress of Political Science*, Poznań, Poland, 23-28 July 2016.

CHAO, Sophie. *Forest people: numbers across the world*. London: Forest People Programme, 2012.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

CUNHA, Manoela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. B. “Populações tradicionais e conservação ambiental”. In: Capobianco, João Paulo et al. *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo, Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001.

DELGADO, Natalia. “Community protocols as tools for resisting exclusion in global environmental governance”. *Revista de Administração de Empresas*. Vol.56: 4, São Paulo, July/Aug., 2016

DONGIER, Philippe *et all*. “Community-Driven Development”, in: KLUGMAN, Jeni. *A sourcebook for poverty reduction strategies: core techniques and cross-cutting issues*. Washington: The World Bank, 2002.

FOREST PEOPLES. *Numbers across the world*. London: UK, 2012.

HUGÉ, Jean and HENS, Luc. “Sustainability assessment of Poverty Reduction: Strategy Papers”. In *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 25, no. 4 (2007)

KAMAU, Evanson and WINTER, Gerd. *Genetic resources, traditional knowledge and the law*. London: Earthscan, 2009.

KRETZMANN, J. P. and McKnight, J. L. *Building Communities From The Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. Chicago: ACTA Publications, 1993.

MARSH, Robin. *Working with Local Institutions to Support Sustainable Livelihoods*. Rome: FAO, 2003.

NARAIN, Urvashi et al. “Poverty and the Environment: Exploring the Relationship between Household Incomes, Private Assets and Natural Assets”. In *Centre For Development Economics Working Paper*. Vol. 134 (2005).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *State of the world's indigenous people*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2009.

OSTROM, Elinor. “The Institutional Analysis and Development Framework and the Commons”. In *Cornell Law Review*, vol. 95, nº 807 (2010).

TOBIN, Brendan. “Bridging the Nagoya compliance gap: the fundamental role of customary law in protection of indigenous peoples' resources and knowledge rights”. *Law, Environment and Development Journal*. Vol. 9, no. 2 (2013).