



SISTEMATIZAÇÃO DE PROTOCOLOS DE CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO TERRITORIAL DE COMUNIDADES TRADICIONAIS DO TOCANTINS

Kaylan Fernandes Caetano¹

Vanessa Ferreira Lopes²

Antonivaldo de Jesus³

Valdirene Gomes dos Santos de Jesus – (Orientadora do Trabalho)⁴

Eixo Temático 3: Governança, Territórios e Políticas Públicas para o Futuro.

Resumo:

Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa em andamento que analisa protocolos comunitários de consulta elaborados por comunidades tradicionais no Brasil, com foco no Tocantins. O objetivo é compreender como tais instrumentos têm sido utilizados para garantir o direito à consulta prévia, livre e informada, conforme previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e como contribuem para a proteção territorial e cultural. A metodologia adotada é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e fichamentos analíticos. Os resultados preliminares indicam padrões recorrentes na elaboração dos protocolos, como a centralidade das assembleias comunitárias e a valorização de elementos culturais e espirituais, além de dificuldades relacionadas à escassez de materiais específicos sobre o Tocantins. O estudo reforça a importância dos protocolos como instrumentos de autodeterminação e defesa dos direitos territoriais.

¹ Graduando do Curso de Direito da Universidade Federal - TO, kaylan.caetano@mail.uft.edu.br;

² Professora Convidada do Curso de Direito de Arraias da Universidade Federal do Tocantins- UFT, Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais -UFF, v.lobes@uft.edu.br;

³ Professor do Curso de Pedagogia de Arraias da Universidade Federal do Tocantins - UFT, Doutorado em Ciências no Programa de Ciências da Engenharia Ambiental pela USP - Universidade de São Paulo, anjesus@uft.edu.br;

⁴ Professor orientadora: Doutora em Educação, Curso de Turismo Patrimonial e Socioambiental – UFT/Câmpus Arraias, jeseval@uft.edu.br;

Este artigo constitui-se como resultado parcial de pesquisa desenvolvida no contexto do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e articulado ao projeto "TECENDO INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS DE INVENTÁRIO TURÍSTICO E CULTURAL PARA POVOS TRADICIONAIS". Reconhecemos o apoio da FAPT, através do EDITAL FAPT Nº 01/2024 ROSAS DA CIÊNCIA, projeto "Diagnóstico das atividades minerárias no Sudeste do Tocantins".



Palavras-chave: Consulta prévia, Direitos territoriais, Comunidades tradicionais, Protocolos comunitários, Convenção nº 169 da OIT.

INTRODUÇÃO

A expansão de atividades econômicas e projetos de desenvolvimento no Brasil tem gerado pressões constantes sobre os territórios de povos e comunidades tradicionais. Nesse contexto, os protocolos comunitários de consulta surgem como instrumentos de resistência e proteção, elaborados pelas próprias comunidades para definir regras e procedimentos de participação nos processos de consulta previstos na Convenção nº 169 da OIT. Este estudo busca sistematizar e analisar tais protocolos, destacando sua relevância para a defesa territorial e para a garantia de direitos socioambientais e culturais.

Objetivo Geral

Analisar e sistematizar protocolos comunitários de consulta elaborados por comunidades tradicionais, identificando sua função como instrumentos de proteção territorial e garantia do direito à consulta prévia, livre e informada.

Objetivos Específicos

Os objetivos específicos desta pesquisa foram traçados de modo a orientar a análise dos protocolos comunitários de consulta e a garantir uma compreensão aprofundada de sua relevância para a proteção territorial das comunidades tradicionais. Em primeiro lugar, busca-se mapear os protocolos comunitários de consulta existentes no Brasil, com especial atenção ao estado do Tocantins, de modo a identificar quais comunidades já elaboraram tais instrumentos e em que contextos eles foram aplicados. Esse mapeamento é fundamental para construir um panorama nacional e regional sobre a utilização desses mecanismos.

Outro objetivo consiste em identificar padrões e especificidades nos procedimentos de consulta definidos pelas comunidades, observando elementos como instâncias decisórias, formas de participação, registros das decisões e exclusões de agentes externos. Essa etapa permite compreender tanto os aspectos comuns que estruturam os protocolos quanto às particularidades que refletem as particularidades culturais e territoriais de cada povo.

A pesquisa também se propõe a compreender a relação entre os protocolos e as estratégias de defesa territorial, verificando como esses documentos se articulam com os conflitos socioambientais e com as formas de resistência das comunidades frente a



empreendimentos que ameaçam seus modos de vida. Nesse sentido, os protocolos são analisados não apenas como instrumentos jurídicos, mas como práticas sociais que reforçam a autonomia e a identidade coletiva.

Por fim, pretende-se avaliar a contribuição dos protocolos para a efetivação da Convenção nº 169 da OIT, destacando em que medida eles fortalecem o direito à consulta prévia, livre e informada e ampliam a participação das comunidades tradicionais nos processos decisórios que impactam seus territórios. Essa avaliação é essencial para compreender o papel dos protocolos como instrumentos de autodeterminação e como ferramentas de garantia de direitos reconhecidos internacionalmente.

Problema de Pesquisa

De que maneira os protocolos comunitários de consulta elaborados por comunidades tradicionais contribuem para a proteção territorial e para a garantia do direito à consulta prévia, livre e informada no Brasil, especialmente no Tocantins?

A relevância da pesquisa reside na necessidade de fortalecer os mecanismos de defesa territorial das comunidades tradicionais frente às pressões socioeconômicas e ambientais. Os protocolos de consulta representam instrumentos de autodeterminação que asseguram participação efetiva em decisões que impactam seus modos de vida. No Tocantins, a escassez de materiais sistematizados sobre protocolos comunitários reforça a importância de estudos que contribuam para ampliar a visibilidade e a compreensão desses instrumentos.

METODOLOGIA

A pesquisa possui caráter qualitativo, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e elaboração de fichamentos analíticos. Foram analisados protocolos comunitários de diferentes regiões do Brasil, identificando elementos como instâncias decisórias, formas de participação, registros das decisões e conflitos que motivaram sua criação. Paralelamente, realizou-se revisão de literatura sobre a questão agrária, os direitos territoriais e os conflitos socioambientais. A sistematização das informações permitiu a construção de uma tabela comparativa entre os protocolos, destacando padrões e especificidades.

REFERENCIAL TEÓRICO



A pesquisa dialoga com autores que abordam a questão agrária e os direitos territoriais no Brasil. Entre os autores analisados, destacam contribuições importantes para a construção do referencial teórico da pesquisa. Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2007) analisa a inserção da agricultura nas relações capitalistas de produção, demonstrando como a concentração fundiária e a exploração do trabalho rural permanecem estruturando o espaço agrário no país.

Carlos Rodrigues Brandão (2007) contribui ao ampliar a compreensão do território rural para além de sua dimensão econômica, destacando seu caráter cultural, simbólico e identitário. Já Regina Bruno (2017) analisa a atuação política das elites agrárias e sua influência nas decisões institucionais relacionadas à política agrária. Rosalinda Pereira discute o princípio constitucional da função social da propriedade, evidenciando a importância desse conceito para a compreensão dos direitos territoriais no Brasil. José Luiz Cavalcante (2005), por sua vez, oferece uma leitura histórica da formação da estrutura fundiária brasileira a partir da Lei de Terras de 1850, demonstrando como a legislação contribuiu para consolidar a concentração da propriedade da terra, ao transformar a posse em propriedade formal, condicionada à compra, e ao excluir o acesso gratuito à terra. Por fim, Paulo Alentejano (2014) destaca a atualidade e persistência das desigualdades no acesso à terra e a importância das mobilizações sociais na luta por direitos territoriais.

A Convenção 196 da OIT foi ratificada pelo Brasil no Dec. 5.051/04, agora no Dec. 10.088/19 e prevê no seu art. 6º, a necessidade de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e tribais, incluídos os povos e comunidades tradicionais, caso haja medidas legislativas, administrativas que afetem seus modos de vida. O direito à consulta (CLPI) é um desdobramento do direito à autodeterminação, decorrente do reconhecimento dos direitos culturais diferenciados.

Silva, Carvalho e Oliveira (2025) ressaltam que esse direito se concretiza, no Brasil, por meio dos protocolos elaborados pelas próprias comunidades tradicionais. Como lembram Da Silva Júnior e Lemgruber (2020), a consulta deve observar a boa-fé e garantir que a participação ocorra de forma livre, esclarecida e informada, reforçando o papel dos protocolos como instrumentos de defesa e afirmação dos direitos dos povos tradicionais. Esses documentos não apenas organizam o procedimento de consulta, mas também reafirmam o princípio da autodeterminação, dando a oportunidade de que povos indígenas, quilombolas e



demais comunidades definam seus próprios modelos de governança, desenvolvimento e resistência frente a pressões externas.

Diante disso, os protocolos funcionam como mecanismos que vão além da proteção territorial, eles consolidam a autonomia coletiva e fortalecem a identidade cultural, ao mesmo tempo em que asseguram protagonismo nos processos decisórios que afetam diretamente seus territórios. A autodeterminação, portanto, vai além da luta pela terra, pois também representa a defesa da própria cultura, dos modos de vida e da diversidade sociocultural diante de tentativas de imposição externa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Até o presente momento, as atividades desenvolvidas na pesquisa concentraram-se na leitura e análise de protocolos comunitários de consulta, bem como em textos acadêmicos relacionados à questão agrária brasileira, aos conflitos territoriais e aos direitos das comunidades tradicionais. Esse processo inicial permitiu a elaboração de fichamentos analíticos que organizaram as principais ideias discutidas pelos autores, fornecendo uma base teórica consistente para o desenvolvimento da investigação.

A análise dos textos evidenciou que a questão agrária no Brasil possui raízes históricas profundas, vinculadas ao processo de ocupação e distribuição das terras desde o período colonial. A concentração fundiária, consolidada pela Lei de Terras de 1850, permanece como elemento estruturante dos conflitos no campo, perpetuando desigualdades sociais e econômicas. Nesse sentido, os fichamentos realizados possibilitaram identificar diferentes interpretações sobre a formação da estrutura fundiária brasileira e os fatores que contribuíram para a exclusão de populações tradicionais do acesso à terra. Como resultado dessa etapa, foi elaborada a tabela:

Tabela 01:

Protocolo	Comunidades abrangidas	Base legal	Instância decisória	Participação	Quem não participa	Registro das decisões	Elemento distintivo	Conflito que origina
Protocolos encontrados através do site Observatório								
Pedrinhas/MA	7 comunidades	Convenção 169 da OIT	Assembleia comunitária	Quilombolas reconhecidos	Empresas e interessados diretos	Atas, áudio e vídeo	Calendário produtivo	Duplicação da Br-113



	quilombolas							
Oiteiro e São José/MA	Diversos quilombos		Assembleia	Quilombolas e moradores tradicionais	Empresas e interessados diretos	Atas e registros	Ênfase espiritual e territorial	Duplicação da estrada de ferro (Carajás)

Protocolos encontrados através de pesquisa avulsa

Munduruku/PA	Aldeias no Tapajós	Convenção 169 da OIT	Reuniões	Os Munduruku de todas as aldeias, do Alto, Médio e Baixo Tapajós	Policiais, Governo, empresas e interessados diretos	Transcrição coletiva	Reuniões em Língua Munduruku	Hidrelétricas no Tapajós
Juruna (Yudjá)/	TI Paquimamba		Reuniões deliberativas internas	lideranças de todas as aldeias, incluindo mulheres, homens, os mais velhos e as crianças, representantes do governo com autoridade para tomar decisões e com conhecimento técnico para responder as perguntas	Empresas interessadas, Indivíduos isolados sem autorização	Atas e gravações	Consulta deve ser feita com informação clara, Boa fé e honestidade	Barragem de Belo Monte
Krenak/MG	Povo Krenak (MG)		Consenso Coletivo	Comunidade Krenak, Funai e MPF	Assessores que não tenham autonomia para dar respostas e definições.	Gravadas ou filmadas	Dimensão espiritual, Reuniões no interior do território indígena	Desastre de Mariana



Wajãpi/	Aldeias (AP)		Reuniões internas	Os representantes de todas as aldeias Wajãpi	representantes sem poder nem responsabilidade sobre o assunto que quer consultar.	Registros de reuniões	Processo prolongado	Pressões minerárias
Waimiri-Atroari/AM, RO			Reuniões gerais	Membros internos, Funai, MPF, da ACWA e do PWA.	Indivíduos externos sem autorização	Atas com áudio e vídeos	Um só consenso	Linhão de energia entre Manaus e Boa vista
Abacatal-Aurá/ PA	Comunidade quilombola		Assembleia	Toda a comunidade e Quilombola	Pessoas de fora sem autorização	Atas	Ancestralidade	Expansão urbana
Ribeirinhos/PA			Reuniões comunitárias	Moradores	Externos não autorizados, e indivíduos isolados	Registros	Dependência do rio	Hidrelétricas
Ponta Oeste/PR			Reuniões locais	Comunidade	Representantes sem capacidade técnica de responder possíveis perguntas	Registros locais	Identidade territorial	Criação de estação ecológica

Protocolos do TO

Protocolo Redd+	Territórios Quilombolas do Tocantins no âmbito do Programa Jurisdicional de REDD+	Convenção 169 da OIT	reuniões internas	todos os moradores	Não especificado	Documento Ata	Equipe de especialistas convidada pela comunidade	Programa REDD+ jurisdicional do TO
-----------------	---	----------------------	-------------------	--------------------	------------------	---------------	---	------------------------------------



A tabela traça um comparativo entre os diferentes protocolos analisados. Essa sistematização permitiu observar aspectos relevantes para os processos decisórios, elementos específicos de cada comunidade e distinções relacionadas às particularidades culturais e territoriais. Entre os padrões identificados, destacam-se a centralidade das assembleias comunitárias como instância decisória, a exclusão de agentes externos sem autorização e a valorização de registros formais das decisões, como atas, gravações e transcrições coletivas.

Além disso, verificou-se que os protocolos frequentemente incorporam elementos culturais e espirituais como parte integrante do processo de consulta, reforçando a identidade coletiva e a autonomia das comunidades. Esse aspecto demonstra que a consulta não se limita a um procedimento jurídico, mas constitui também um espaço de afirmação cultural e de resistência frente às pressões externas.

Outro ponto relevante observado nas leituras refere-se à importância do território para as comunidades tradicionais. A terra, nesses contextos, não é apenas um recurso produtivo, mas um elemento fundamental para a manutenção de identidades, tradições e formas de organização coletiva. Essa perspectiva amplia a compreensão sobre os protocolos de consulta, evidenciando que sua função vai além da garantia formal de direitos, atuando como instrumentos de proteção cultural e socioambiental.

Os resultados parciais indicam que os protocolos comunitários de consulta representam mecanismos de autodeterminação e defesa territorial, ao mesmo tempo em que revelam padrões comuns e especificidades próprias de cada povo. A continuidade da pesquisa buscará aprofundar a análise comparativa, especialmente no âmbito regional do Tocantins, onde ainda se observa escassez de materiais sistematizados.

CONSIDERAÇÕES

O estudo em andamento demonstra que os protocolos comunitários de consulta constituem instrumentos fundamentais para a proteção territorial e para a efetivação do direito à consulta prévia, livre e informada. Apesar das dificuldades de acesso a materiais específicos do Tocantins, os resultados parciais indicam padrões relevantes e singularidades que merecem aprofundamento. A continuidade da pesquisa buscará ampliar o levantamento de protocolos regionais e aprofundar a análise comparativa, contribuindo para o fortalecimento das comunidades tradicionais na defesa de seus direitos.



REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo. QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL DO SÉCULO XXI : UMA ABORDAGEM A PARTIR DA GEOGRAFIA. **Terra Livre**, [S. l.], v. 1, n. 36, p. 69–95, 2015. DOI: 10.62516/terra_livre.2011.426. Disponível em:

<https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/426>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Tempos e espaços nos mundos rurais do Brasil. **RURIS** (Campinas, Online), Campinas, SP, v. 1, n. 1, 2007. DOI: 10.53000/rr.v1i1.643. Disponível em: <https://econtents.sbu.unicamp.br/inpec/index.php/ruris/article/view/16758>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRUNO, Regina. Bancada Ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo. In: MALUF, Renato; FLEXOR, George. (Org.). **Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais. Conjuntura e políticas públicas**. Rio de Janeiro: E-papers ed., 2017, p. 155-168.

BRUNO, Regina Angela Landim. Nova República: a violência patronal rural como prática de classe. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n.10, jul.dez. 2003, p.284-310. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/9YsX9tJJyn3kyhLMG96BWhc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2026.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, v. 1, p. 1-7, 2005.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em: https://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/modo_capitalista.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026.

PEREIRA, Rosalinda P.C. Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: **A questão agrária e a justiça**. STROZAKE, Juvelino José. (org.). Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000, p.88-129.

COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE PEDRINHAS. *Protocolo de consulta e consentimento prévio, livre e informado de boa-fé dos territórios quilombolas de Pedrinhas 1, Pedrinhas 2, Queluz, Capaúba, Teso Grande, Cumbi e Centro de Isidoro, no município de*



Anajatuba/MA. Anajatuba, MA: Comunidades Quilombolas de Pedrinhas, 2023. Disponível em:

<https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-e-consentimento-previo-livre-e-informado-de-boafefe-dos-territorios-quilombolas-de-pedrinhas-1-pedrinhas-2-queluz-capauba-teso-grande-cumbi-e-centro-de-isidoro-no-municipio/>. Acesso em 23 mar. 2026

COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO TERRITÓRIO OITEIRO DOS NOGUEIRAS E SÃO JOSÉ DOS MATOS. *Protocolo de consulta das comunidades do território Oiteiro dos Nogueiras e São José dos Matos*. [S.l.]: Comunidades Quilombolas, 2022. Disponível em:

<https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-das-comunidades-do-territorio-oiteiro-dos-nogueiras-e-sao-jose-dos-matos-2022/> Acesso em 23 mar. 2026

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. Organização de Verena Glass. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. Disponível em:

<https://rosalux.org.br/livro/protocolos-de-consulta-previa-e-o-direito-a-livre-determinacao/>

Acesso em 23 mar. 2026

Silva, Alessandro Oliveira; Carvalho, Danyelly Souza; Oliveira, Ivanaria Silva de. O papel dos Protocolos de Consulta Prévia como instrumento jurídico na defesa dos direitos dos Povos Tradicionais. **Advocacia popular no Matopiba**: litígios estratégicos e desafios para a proteção da sociobiodiversidade. SANTOS, Andréia et al. (Org.). Salvador: AATR, 2025. Disponível em: <https://www.aatr.org.br/advocacia-popular-no-matopiba>. Acesso em 27 abril 2026. pp.381-391.