

Plantando palavras, colhendo autonomias: os protocolos de consulta na defesa dos territórios indígenas amazônicos

Fábio Márcio Alkmin

da Universidade de São Paulo - São Paulo - Brasil

fabiogeo@usp.br

Resumo: Em face de crescentes ataques aos direitos territoriais originários, uma parcela cada vez maior de povos indígenas vem construindo processos de autonomia como estratégia política de defesa identitária e territorial. O presente artigo busca contribuir ao debate a partir de uma perspectiva geográfica, tomando como objeto de análise os chamados “protocolos autônomos de consulta”. Tais documentos, que começaram a ser construídos no Brasil em 2014, com grande protagonismo das organizações indígenas de base, visam pautar as regras pertinentes ao direito à consulta livre, prévia e informada a qualquer intervenção territorial que possa afetar as comunidades direta ou indiretamente. Tomando como recorte espacial a Amazônia Legal brasileira – onde se localizam cerca de 98% da área das Terras Indígenas (TIs) homologadas no país –, realizamos um levantamento exaustivo dos povos que até setembro de 2022 construíram esses protocolos, projetando cartograficamente a localização geográfica desses territórios. A análise das informações revela a importância dos protocolos de consulta para a construção da autonomia territorial, assim como sugere uma lógica espacial em sua gênese, já que muitos desses territórios se localizam em áreas com ameaças contemporâneas de intervenção pela mineração ou construção de hidrelétricas. Conclui-se, portanto, que os protocolos de consulta são parte importante da estratégia de resistência autônoma dos povos indígenas amazônicos, já que possibilitam não só o fortalecimento dos mecanismos internos de controle socioterritorial, como também um anteparo jurídico internacional em um momento de ascensão autoritária no âmbito nacional brasileiro.

Palavras-chave: Amazônia; Autonomia; Povos Indígenas; Protocolos de Consulta; Convenção 169

Introdução

O interesse econômico pela Amazônia, especialmente a partir do último quartil do século XX, trouxe consigo transformações socioespaciais de alto impacto na região, sobretudo pela expansão de atividades minerárias legais e ilegais, avanço do agronegócio, construção de rodovias, hidrelétricas e megaprojetos de reordenação territorial (BECKER, 2005; PORTO-GONÇALVES, 2017). Conforme o Censo IBGE 2010 (2012), quase metade da população indígena no Brasil se encontra na chamada Amazônia Legal, região que concentra cerca de 98% da área de todas as Terras Indígenas (TIs) homologadas no país. A expansão da fronteira extrativista vem impactando violentamente os povos indígenas amazônicos (CIMI, 2020).

Diante de tal situação, a estratégia política de enfrentamento por parte desses povos tem tomado basicamente três caminhos, não excludentes. Um deles é a crescente denúncia internacional dos agravos cometidos pelo Estado brasileiro, como forma de pressão política e econômica. Isso pode se dar pela via jurídica, como as denúncias contra o presidente Jair Bolsonaro, protocoladas no Tribunal Penal Internacional (Haia), mas não se reduzem a isso. Em 2019, por exemplo, diversas lideranças indígenas percorreram a Europa denunciando os crimes do Estado brasileiro, a partir da campanha “Sangue Indígena: Nenhuma Gota a Mais”, organizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

O segundo tem sido a ampliação da participação indígena na política institucional, tanto no nível municipal (PEREZ, 2020) quanto no estadual e federal (APIB, 2022). Combater o colonialismo ampliando a representação dos povos nos espaços de poder é sem dúvida uma estratégia inteligente: entre 1989 e 2021 foram criadas ao menos 81 proposições anti-indígenas no Legislativo Federal, visando abrir as terras indígenas ao capital privado –sobretudo ao agronegócio e ao setor minerário– ou ampliar o controle do Executivo e Legislativo Federal sobre uso e demarcação dos territórios (ALKMIN, 2022).

Um terceiro caminho busca superar *in situ* a atuação criminosa do Estado brasileiro e o abandono da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a partir da construção de formas autônomas e territorializadas de organização política (ALKMIN, 2020). Entre esses processos de autonomia e agências indígenas se encontram, por exemplo, ações como a “retomada”, a autodemarcação de territórios, a organização de grupos de vigilância e autodefesa, a criação de projetos políticos-pedagógicos autônomos, a organização de clínicas indígenas de saúde e a construção de **protocolos autônomos de consulta**.

Esses protocolos de consulta orientam a aplicação da Convenção 169 (C.169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que regulamenta os direitos dos “povos indígenas e tribais”¹ [*sic*]. A C.169 buscou romper com o integracionismo e a ideia de tutela –corrente política estatal hegemônica durante boa parte do século XX– instaurando a concepção jurídica da autodeterminação, autonomia e controle dos povos indígenas sobre suas próprias instituições e territórios.

¹ No Brasil, a Convenção 169 da OIT abarca também os quilombolas e os povos e comunidades tradicionais.

Criada em 1989 e ratificada pelo Brasil em 2004, essa convenção estabelece como dever do Estado o respeito às diferenças étnico-culturais e a necessidade de realização de uma consulta prévia sempre que qualquer ato ou medida possa direta ou indiretamente afetar estes grupos (IWGIA, 2019). Conforme o artigo 6º desse documento, as instituições representativas dos povos indígenas são as únicas titulares do direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado, independentemente do reconhecimento legal de seu território pelo Estado (SILVA L., 2017, p. 277-8).

De acordo com o jurista Carlos Marés (2019, p.39), “os protocolos são a tradução escrita dos consensos internos de cada povo para se relacionar com os Estados nacionais”, isto é, “a expressão escrita dos usos, costumes e tradições de cada povo para responder às consultas a serem feitas pelo Estado nacional” (Ibidem), no cumprimento à C.169. Tomando isso como um amparo legal à autonomia, algumas organizações indígenas amazônicas vêm criando protocolos para seus territórios, orientando o Estado sobre os procedimentos exigidos por aquele povo para a realização de eventuais consultas (Figura 1):

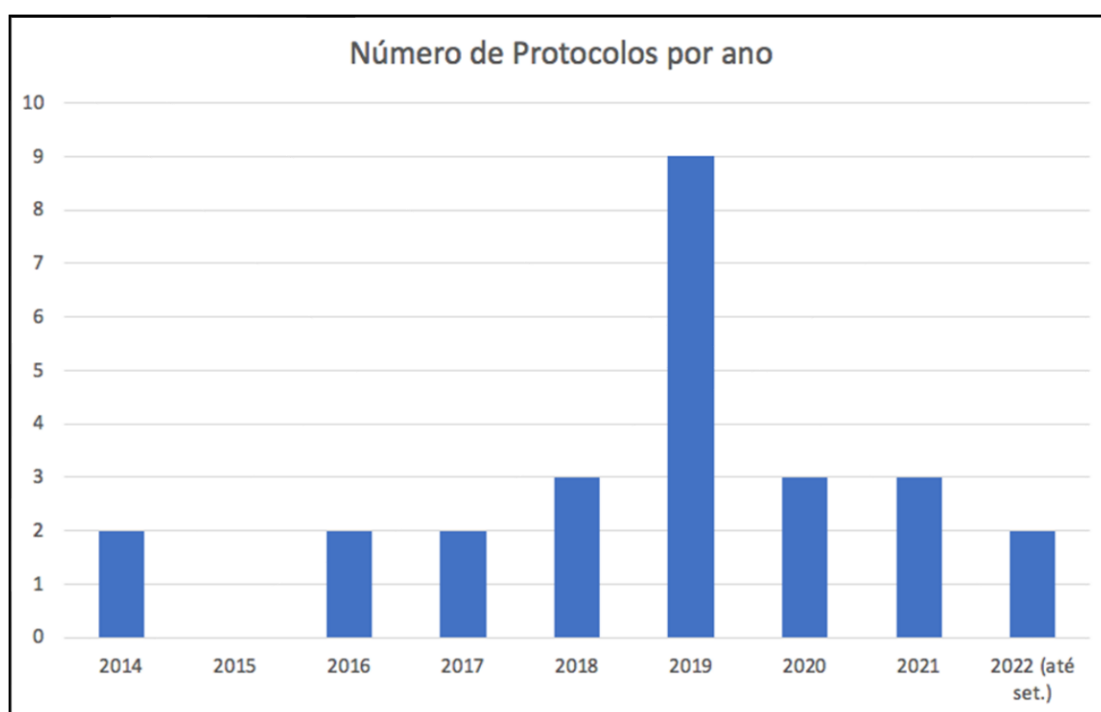


Figura 1- Protocolos autônomos de consulta indígena na Amazônia Legal brasileira, até setembro de 2022

Fonte: Compilação realizada a partir de buscas no “Observatório de Protocolos de Consulta” (<http://observatorio.direitosocioambiental.org>), Ministério Público Federal (MPF), OPAN, ISA e RCA.

Como aponta Silva, L. (2019, p.107), “os protocolos revelam-se como instrumentos legítimos de autodeterminação vinculantes aos Estados”, já que apresentam “as diretrizes que nortearão as etapas do processo de consulta, assim como as formas de representatividade, participação, organização social própria e deliberação coletiva e tradicional que deverão ser respeitadas no processo de consulta e consentimento livre, prévio e informado”.

No presente artigo traçamos um panorama descritivo dos protocolos de consulta indígena na Amazônia Legal brasileira, a partir de um levantamento exaustivo dos protocolos criados até setembro de 2022. Além disso, como incentivo para o desdobramento de novas pesquisas, disponibilizamos *links* para o acesso a estes documentos na íntegra. Por fim, apresentamos dois mapas inéditos com a localização das TIs que até o momento criaram protocolos de consulta na Amazônia, propiciando por meio de *QR codes* o acesso a vídeos em que as próprias organizações indígenas explicam a importância dos protocolos como parte de sua estratégia autônoma.

A emergência dos protocolos autônomos de consulta no contexto da Amazônia brasileira

Desde 2014, 26 Protocolos foram criados pelas organizações indígenas na Amazônia Legal, contemplando 64 diferentes povos indígenas e 48 diferentes territórios (Quadro 1 e Figura 2):

Quadro 1- Protocolos Autônomos de Consulta indígena na Amazônia Legal brasileira, até setembro de 2022 (links para os documentos originais)

ID	Ano	Etnia	TI	Estado	Link
1	2014	<i>Wajãpi</i>	TI Wajãpi	Amapá	Wajãpi kô omôšâtamy wayvu oposikoa romô ma'ë
2	2014	<i>Mundurucu</i>	TI Mundurucu, TI Sai Cinza, TI Sawré Muybu, TI Sawré Bap'in (em identificação), Reservas Indígenas Praia do Índio e Praia do Mangue.	Pará	Protocolo de Consulta Mundurucu
3	2016	16 povos do Xingu	Parque Indígena Xingu	Mato Grosso	Protocolo de Consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu
4	2016	<i>Ashaninka</i>	TI Kampa do Rio Amônia	Acre	Protocolo de Serviços Ambientais dos Ashaninka da Terra Indígena Kampa do Rio Amônia

5	2017	<i>Munduruku/Apiaká do Planalto</i>	TI Munduruku e TI Apiaká do Planalto Santareno	Pará	Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno
6	2017	<i>Juruna (Yudjá)</i>	TI Paquicamba	Pará	Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquicamba da Volta Grande do Rio Xingu
7	2018	<i>Waimiri Atroari</i>	TI Waimiri Atroari	Amazonas/Roraima	Ie'xime Arynatypy Nypykwatypy Waimiri Atroari Behe Taka
8	2018	<i>Tupinambá</i>	Tupinambá (Resex Tapajós-Arapiuns)	Pará	Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada do Povo Tupinambá
9	2018	<i>Jaminawa e Manxineru</i>	TI Mamoadate	Acre	Protocolo de consulta dos Povos Jaminawa e manxineru da terra indígena Mamoadate
10	2019	<i>Kayapó-Menkragnoti</i>	TI Baú e TI Menkragnoti	Pará	Pi'ók jakam dja ga me mÿlja kadjy me imari kumrēj me ibê Kayapó-Menkragnoti
11	2019	4 povos do Oiapoque (<i>Karipuna, Palikur-Arukwayene, Galibi Marworno e Galibi Kali'na</i>)	TI Uaçá, TI Juminã e TI Galibi	Amapá	Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque
12	2019	<i>Yanomami e Ye'kwana</i>	TI Yanomami	Amazonas/Roraima	Protocolo de Consulta dos Povos Yanomami e Ye'kwana
13	2019	<i>Panará</i>	TI Panará	Pará/Mato Grosso	Protocolo de Consulta do povo Panará
14	2019	<i>Irantxe-Manoki</i>	TI Irantxe	Mato Grosso	Protocolo de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado do Povo Irantxe-Manoki
15	2019	<i>Wapichana e Macuxi</i>	TIs: Manoá-Pium, Moscow, Muriru, Jacamim, Malacacheta, Canaunim, Tabalascada, Jabuti, Bom Jesus	Roraima	Protocolo de consultas dos Povos Indígenas da Região Serra da Lua
16	2019	<i>Mura de Autazes e Careiro da Várzea</i>	TI Autazes e TI Careiro da Várzea (não demarcadas)	Amazonas	Trincheiras: Yandé Peara Mura Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea, Amazonas
17	2019	<i>Mura Harabágady</i>	TI Mura do Itaparanã (não demarcada)	Amazonas	Dhowãgaé Thyará Wchamuny Akué Akaruá Mura Thya Yankampuya
18	2019	<i>Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê + quilombolas</i>	Comunidade Tradicional de Rolim de Moura do Guaporé	Rondônia	Protocolo de Consulta livre, prévia e bem informada da Comunidade tradicional de Rolim de Moura do Guaropé: Quilombolas, Indígenas Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê
19	2020	<i>Warao (Venezuela)</i>	Belém do Pará	Pará	Protocolo de Consulta Prévia do Povo Warao em Belém/PA
20	2020	<i>Tiriyó, Katxuyana, Txikiyana, Wayana, Apalai</i>	TI Parque do Tumucumaque e TI Rio Paru d'Este	Pará Amapá	Protocolo Autônomo de consulta e consentimento dos Povos indígenas do Tumucumaque e rio Paru d'este

21	2020	Noke Koí (Katukina)	TI Campinas Katukina	Acre	Noke Ko'í Protocolo Tokometo Hichata
22	2021	Munduruku Takuara	TI Munduruku Takuara (não demarcada, município de Belterra)	Pará	Protocolo de Consulta Povo Munduruku Takuara
23	2021	Rikbatktsa	TI Erikpatsá, TI Japuíra e TI Escondido	Mato Grosso	Protocolo de Consulta do Povo Rikbatktsa
24	2021	Hexkaryana, Wairwai, Katxuyana, Kahyana, Katwena, Tunayana, Xerew, Parukwoto, Mawayana, Txikiyana, Xowayana	(Território Wayamu) TI Nhamundá-Mapuera TI Trombetas-Mapuera TI Kaxuyana-Tunayana	Pará Amazo nas Roraim a	Protocolos Próprios de Consulta e Consentimento Prévio dos Povos Indígenas do Território Wayamu
25	2022	Ugoro'gmo (Arara do Pará)	TI Arara	Pará	IwaPloné KareI emIagrIn Idandyt tJImna
26	2022	Ugorog'mó (Arara do Pará)	TI Cachoeira Seca	Pará	Iwaploné Endyt Ugorog'mó Tantpót Karei Inabyly Wap

Fonte: Compilação realizada a partir de pesquisa no “Observatório de Protocolos de Consulta” (<http://observatorio.direitosocioambiental.org>), Ministério Público Federal (MPF), OPAN, ISA e RCA.

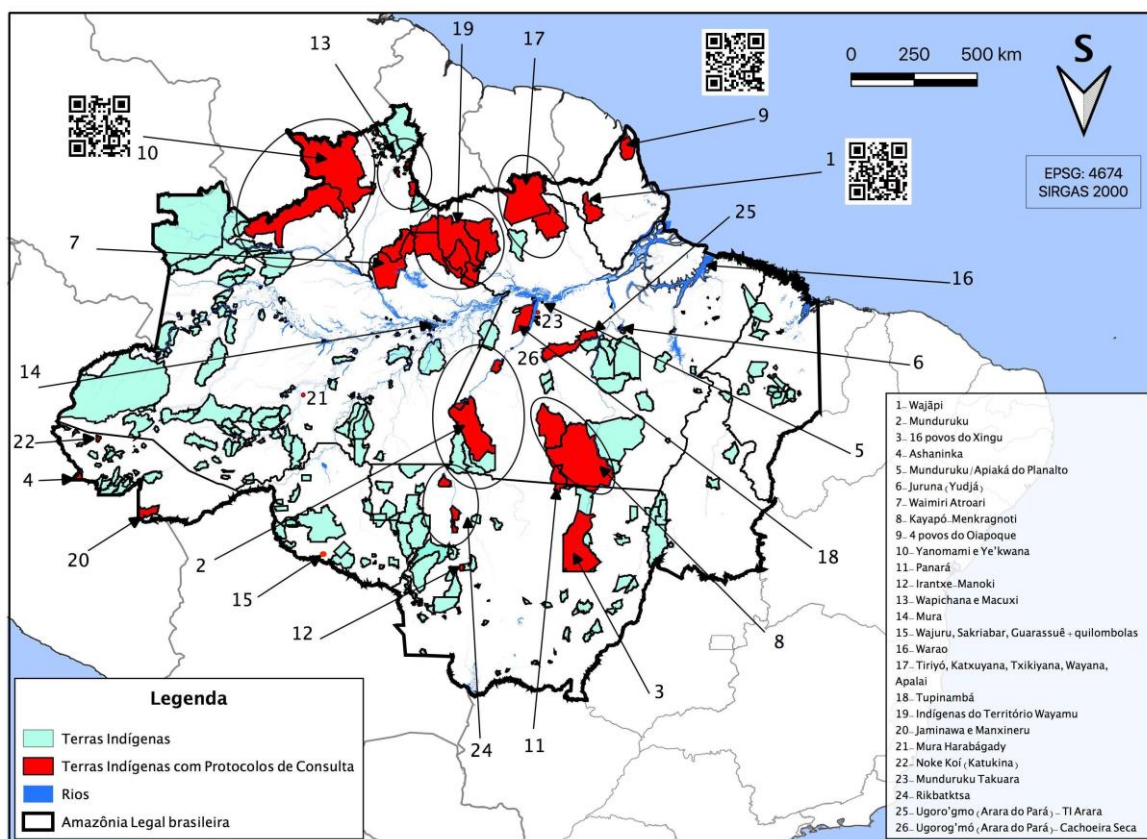


Figura 2 - Amazônia Legal e terras indígenas com protocolos autônomos de consulta (até setembro de 2022)

Nesse mapa vemos a localização das TIs que até setembro de 2022 haviam construído protocolos autônomos de consulta. Os QR codes permitem o acesso a vídeos em que as comunidades e organizações explicam, com suas próprias palavras, a importância desta construção para sua autonomia e defesa territorial.

Fonte: Observatório de Protocolos de Consulta; FUNAI; ISA.

Os *Wajãpi* (Amapá) [consultar *QR code*, ref. 1] foram os primeiros a elaborar um protocolo próprio de consulta no Brasil: *Wajãpi kô oôsātamy wayvu oposikoa romô ma'ẽ* (Protocolo de Consulta e Consentimento *Wajãpi*), publicado em 2014:

Sabemos que a Convenção 169 da OIT, sobre a relação dos governos com os povos indígenas, é lei no Brasil desde 2004, e que nessa lei está garantido nosso direito de ser consultados e de escolher nossas prioridades de desenvolvimento. A Convenção 169 da OIT também fala que só os povos indígenas podem decidir como o governo deve fazer as consultas. Então fizemos esse documento para dizer como o governo deve consultar os *Wajãpi*. (Protocolo de Consulta *Wajãpi*, p.9)

O documento deixa claro a maneira como os *Wajãpi* tomam suas decisões: ao invés de concentrar o poder nas mãos de poucos representantes, buscam ao contrário dispersá-lo, não só destituindo o papel de uma liderança que decide por todo o território, mas também ampliando geograficamente os espaços políticos: “Não existe um cacique geral de todos os *Wajãpi*. Nós não somos um grupo só, somos muitos grupos. Cada grupo familiar tem um chefe, e um chefe não manda no outro chefe” (Ibidem, p.12). E depois continuam: “nenhum chefe representa todos os *Wajãpi*. Quem decide as coisas que afetam todos os *Wajãpi* é o conjunto dos representantes de todas as aldeias, conversando entre si” (Ibidem, p.13).

De maneira geral, o exame minucioso dos protocolos nos revela que esta forma de organização, baseada na comunidade, é bastante comum entre outros povos indígenas². Nesse sentido, a assembleia é o espaço público fundamental para as tomadas de decisão, que são preferencialmente realizadas por consenso. Os *Munduruku* (Pará), por exemplo, afirmam que:

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 (Protocolo de Consulta *Munduruku*).

² Como afirma o ativista peruano Hugo Blanco, “donde hay indígenas en el mundo, hay organización comunal”. Conferir o vídeo em: <https://youtu.be/v6thdeWsIBE>. *Desigformémonos*, México, 02.set.2013. Acesso em 01.jul.2020.

O Protocolo *Munduruku* ressalta que em suas assembleias participam homens e mulheres, pajés, caciques, guerreiros, professores, agentes de saúde e estudantes universitários (Ibidem). Além disso, estabelece que as consultas do governo deverão ser realizadas sempre na língua *Munduruku*, para que todos os participantes possam de fato entender o que está sendo proposto. Ficará a cargo de quem consulta a contratação de intérpretes. Além disso, durante esse período de reuniões, os representantes do governo também deverão permanecer na aldeia: “têm que viver com a gente, comer o que a gente come. Eles têm que ouvir a nossa conversa” (Ibidem).

Nessa mesma perspectiva, os *Panará* (Pará/Mato Grosso) estabelecem que “todos os *Panará* devem participar do processo de consulta, não só os caciques. As reuniões devem incluir as mulheres, os professores, os agentes de saúde, os velhos e os jovens” (PROTOCOLO DE CONSULTA *PANARÁ*, p.30):

Nós decidimos como faziam nossos antepassados. As nossas decisões são feitas por todos no inkâ (Centro) de nossas aldeias. Só aprovamos algo quando ninguém é contra a decisão final. Ninguém pode decidir por todos nós. Os caciques não podem decidir sozinhos as coisas do governo, eles podem decidir as coisas internas da comunidade. A diretoria da Associação Iakiô também não pode decidir pelas comunidades. (PROTOCOLO DE CONSULTA *PANARÁ*, p.32)

Além disso, várias outras informações são registradas nos protocolos, tais como as formas de representação e deliberação política do povo em questão, seus usos e costumes, sua maneira de se relacionar com o território, os tempos necessários às reuniões internas, e até as estações mais propícias para os encontros. Alguns protocolos são multiétnicos, reunindo dois ou mais povos que possuem um mesmo mecanismo de consulta, assim como formas semelhantes de apropriação do território.

O “Protocolo da Comunidade Tradicional de Rolim de Moura do Guaporé” (Rondônia), por exemplo, foi construído em 2019 por três povos indígenas distintos – *Wajuru*, *Sakirabiar* e *Guarassuê* – e um povo quilombola. Habitantes da foz do Rio Mequéns, na fronteira com a Bolívia, o grupo registra nas 23 páginas de seu protocolo de consulta as ameaças crescentes ao seu território e modos de vida, dizendo que para eles este documento é uma “arma de resistência” (p.13), já que foram “invisíveis aos olhos do poder público enquanto grupos etnicamente diferenciados” (p.3):

Guardamos o patrimônio arqueológico ceramista brasileiro. Cerâmica dos muito antigos. Oito mil anos atrás. Somos guardados por

Wakowereb, por *Txarontin*, pelo Divino Espírito Santo. Somos rezadoras, benzedeiras, parteiras. **Somos negros. Somos indígenas. Exigimos respeito. Sabemos do que nosso território precisa** (PROTOCOLO DA COMUNIDADE TRADICIONAL DE ROLIM DE MOURA DO GUAPORÉ, p.3, grifo nosso).

Alguns grupos expõem em seu protocolo um refinado sistema democrático, extremamente territorializado e adaptado às particularidades locais e às etnias envolvidas. Um exemplo são os Povos indígenas do Oiapoque (Amapá) [consultar *QR code*, ref. 9] constituído por quatro etnias distintas: *Karipuna*, *Palikur-Arukwayene*, *Galibi Marworno* e *Galibi Kali'na*. Conforme o documento, os autogovernos desses territórios se articulam em três diferentes escalas de poder: “nível de base”, “nível regional” e “nível maior”.

O *nível de base* reúne as lideranças locais, responsáveis por defender os interesses da comunidade. Tais lideranças não possuem poder deliberativo, cabendo-lhes cumprir as decisões tomadas coletivamente nas assembleias locais. No *nível regional* todas as lideranças comunitárias das três TIs se reúnem, articulando as decisões tomadas anteriormente nas diversas comunidades. Finalmente, no *nível maior*, os representantes regionais se articulam em torno do Conselho de Caciques dos Povos Indígenas do Oiapoque (CCPIO), responsáveis por consolidar as decisões comunitárias e regionais, além da interlocução com atores externos, como por exemplo o governo federal brasileiro: “o CCPIO ajuda nas conversas com as autoridades do governo, mas não toma decisões sozinho porque as decisões são construídas nas aldeias e nas regiões com as comunidades e as lideranças”, afirma o “Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque” (p.25-28).

Sem buscar um modelo geral de autonomia, já que o próprio conceito conota uma construção particular para cada situação, é interessante notar as relações de semelhança entre a estrutura democrática acima descrita com outros grupos indígenas latino-americanos que também desenvolvem seus próprios processos autonômicos (ZIBECHI, 2009). Um exemplo são os zapatistas mexicanos (EZLN): a ideia das várias escalas autonômicas também é uma prática zapatista, que divide seus governos rebeldes em comunidades, municípios e regiões autônomas. Os zapatistas também contam com Conselhos Gerais, chamados de *Juntas de Buen Gobierno*, que ao modo dos Povos do Oiapoque possuem a função de coordenar as outras escalas autonômicas, executar as

decisões tomadas pelas bases e também fazer a interlocução das comunidades e a sociedade civil nacional e internacional.

Ainda tomando como exemplo o Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque, vemos como a relação entre as comunidades e o território são construídas a partir de uma lógica distinta, se comparada aos não indígenas. A partir de um sistema interno chamado “No Sixtem” (nosso sistema), as comunidades regulam as relações com os seres visíveis e invisíveis que com eles dividem o espaço:

O Governo precisa entender e respeitar a nossa preocupação com o nosso território. Chamamos de No Sixtem (nosso sistema) a lei indígena que conhece nossa cultura e ajuda a entender como vivemos no nosso território. Nosso sistema inclui os costumes, as crenças, as religiões, as nossas regras, tradições, a preocupação com a floresta e com todos os seres com quem compartilhamos nosso território. Nos organizamos de maneira coletiva: todos têm um papel e são importantes. A coletividade é organizada por família, por comunidade e por povo, de formas diferentes em cada região (PROTOCOLO DE CONSULTA DOS POVOS INDÍGENAS DO OIAPOQUE, p.7).

Como apontado, essa coletividade não se reduz aos seres humanos, mas também abarca plantas, animas e inclusive seres de outros mundos, que compartilham o mesmo território e, portanto, devem buscar um equilíbrio entre suas relações. Ao modo de outros povos indígenas latino-americanos, uma importante prática de articulação para os povos do Oiapoque é o “mutirão”, o trabalho comunitário não remunerado, voltado para a melhoria contínua da comunidade:

Fazemos, por exemplo, o *maiuhi* (mutirão), que mantém nosso sistema internamente. Nosso Protocolo de Consulta faz parte desse sistema, ou seja, traz as regras para que todos respeitem como vivemos. Para nós, o território não é apenas habitado por seres humanos. Além dos animais e das plantas, temos outros mundos e outros seres, como os karuanas, wapityebu, mayg abetyavu. (PROTOCOLO DE CONSULTA DOS POVOS INDÍGENAS DO OIAPOQUE, p. 7-8)

São essas formas distintas de sociabilidade e relação com o território, passados de geração em geração, que permitem que os povos conservem esse espaço de vida para as futuras gerações. Para o povo *Irantxe-Manoki*, por exemplo, a natureza deve ser protegida, pois as futuras gerações possuem o mesmo direito ao território que as atuais (PROTOCOLO DE CONSULTA POVO *IRANTXE-MANOKI*, p.41).

Nesse sentido, a ideia do território como um bem coletivo, isto é, um bem comum que não pode ser comercializado, é praticamente presente em todos os protocolos analisados, como por exemplo no dos Povos Indígenas da Região da Serra da Lua (Roraima):

Cada família tem sua própria casa. Cada uma faz do seu jeito, seja de palha, de barro ou de alvenaria. Mas quando falamos em territórios indígenas abrangemos tudo: rios, igarapés, lagos, lavrado, floresta, serras, roça. É por onde andamos, e onde fazemos pescaria, caçada, roça, canto, reza, dança. **Nosso território não tem valor em dinheiro.** É um bem coletivo. É de onde tiramos nossa sobrevivência. Quando cuidam dos doentes, os pajés pedem a ajuda dos espíritos da floresta. Esses espíritos curam. Também temos rezas, plantas medicinais e parteiras que cuidam da saúde de nosso povo. Por isso falamos: quando destroem a natureza, estão nos matando. **Nossa história não está nas bibliotecas, está em nossos territórios. É aqui que nossos avós estão enterrados** (PROTOCOLO DE CONSULTA DOS POVOS INDÍGENAS DA REGIÃO SERRA DA LUA, p.6, grifo meu).

Os protocolos de consulta frente às ameaças territoriais

A criação dos protocolos de consulta vem servindo estrategicamente à luta dos povos indígenas, no sentido de um anteparo jurídico internacional que possa fortalecer os direitos territoriais em um contexto interno desfavorável (YAMADA et al., 2019). Nesse sentido, alguns povos indígenas na América Latina vêm conseguindo barrar projetos que afetariam seus territórios por meio da judicialização de processos no âmbito da C.169 (IWGIA, 2019).

No Brasil, o Estado segue persistindo em reconhecer formalmente os direitos étnicos, porém não os colocando em prática. Eis o caso da demarcação das TIs: no ano de 1988, determinou-se a partir das disposições transitórias que a União deveria concluir a demarcação de todas as terras indígenas até ao ano de 1993. No entanto, passadas três décadas deste limite, praticamente 1/3 das TIs no Brasil ainda se encontra em processo de regularização, em claro desacordo com o que estipula a própria lei.

Um ponto importante é que por possuir caráter vinculante, a C.169 possibilita que os povos indígenas possam reivindicar seus direitos territoriais –incluindo a consulta livre, prévia e informada– ainda que não possuam suas terras efetivamente demarcadas pelo Estado. Dessa forma, os protocolos de consulta funcionam como uma

estratégia complementar à luta pela demarcação territorial e pelos direitos originários, pressionando o Estado para que cumpra seus deveres constitucionais. Conforme Liana Silva (2019), esta vem sendo historicamente a forma que os povos indígenas tem conseguido avançar com suas demandas no âmbito estatal:

O reconhecimento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais pelo Estado brasileiro só tem sido possível com reivindicação e pressão dos próprios sujeitos, a partir de suas organizações representativas que, na grande maioria dos casos, se formam e se consolidam diante do enfrentamento de uma ameaça comum, diante de um conflito socioambiental que ameaça sua existência tradicional com a usurpação da terra e de predação da natureza (Silva, L., 2019, p.62)

Mesmo nas TIs plenamente demarcadas, os protocolos podem servir aos interesses dos povos indígenas ao determinar as formas que as consultas devem ser realizadas, já que muitas vezes esse processo se dá apenas de forma protocolar, sem a efetiva participação das comunidades. Isso é importante devido à atual conjuntura política brasileira, que vem favorecendo a ampliação de atividades ou projetos que ameaçam os territórios dos povos indígenas na Amazônia (Figura 3):

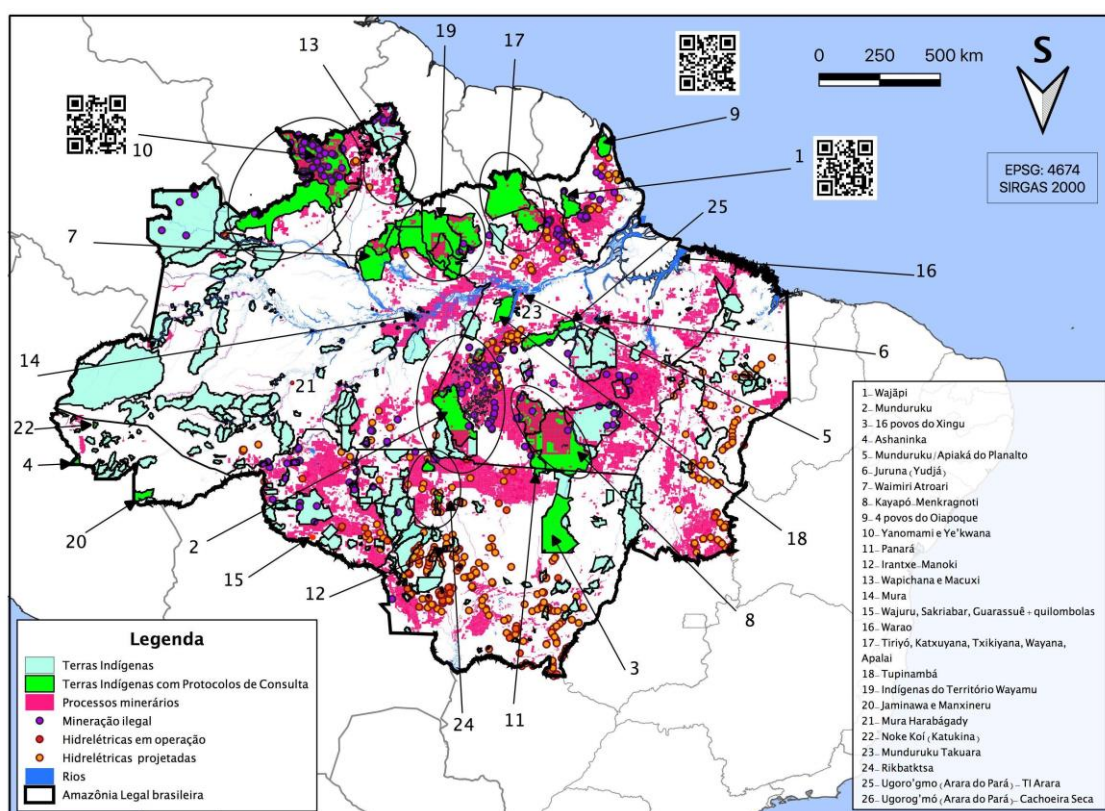


Figura 3 - Protocolos autônomos de consulta indígena e riscos relacionados à mineração e hidrelétricas na Amazônia Legal (até setembro de 2022)

No mapa acima vemos os territórios que construíram protocolos de consulta em relação às ameaças territoriais inerentes à mineração e às hidrelétricas.

Fonte: Observatório de Protocolos de Consulta; FUNAI; ISA; SIGMINE, RAISG.

Uma importante conquista na arena jurídica brasileira se deu em dezembro de 2017, quando o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu o dever do estado do Pará em consultar o povo *Juruna* (*Yudjá*), no contexto do licenciamento ambiental da mineradora de ouro canadense *Belo Sun*³. O Tribunal determinou que a consulta deveria ocorrer de acordo com as regras estabelecidas no Protocolo *Juruna Yudjá*, de forma prévia à licença de instalação de qualquer empreendimento no local (SILVA, L., 2019, p.104)

O projeto, que segue parado em 2022 por essa questão, levaria a *Belo Sun* a ser a maior mineradora de ouro a céu aberto do Brasil. Não obstante, a empresa protocolou o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do Componente Indígena na Funai, instituição que será responsável por analisá-lo e poderá requerer informações complementares. Por regra, o processo de consulta conforme as regras do Protocolo *Juruna Yudjá* deverá ser apresentado ao órgão indigenista, como um dos critérios para a aprovação do EIA⁴, o que não foi feito até o momento.

Considerações finais

Os protocolos de consulta representam um importante mecanismo de fortalecimento da autonomia territorial, fruto da luta e articulação de uma complexa rede de organizações indígenas e aliados dessa causa. Esses documentos, construídos pelas próprias comunidades, buscam traduzir ao Estado suas formas particulares de organização política, pautando a forma como querem se relacionar e serem consultados acerca dos assuntos que possam influenciar seus territórios e modos de vida.

Desde o ano de 2014, no âmbito da Amazônia Legal brasileira, 26 protocolos foram criados, contemplando 64 povos indígenas distintos, em 48 diferentes territórios. Essa estratégia segue em expansão, sendo que seus limites, usos contra-hegemônicos e potencialidades concretas, no campo jurídico, ainda não estão determinados. Certas vitórias no âmbito latino-americano apontam que esses documentos podem complementar uma estratégia de luta na arena nacional, já que permitem a judicialização

3 BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 0002505-70.2013.4.01.3903/PA. Relator Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Decisão de 06 dez. 2017.

4 Conferir a matéria "Projeto de mineração Belo Sun é inviável, aponta estudo técnico", publicada pelo Instituto Socioambiental (ISA), em 17.jun.2020. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/projeto-de-mineracao-belo-sun-e-inviavel-aponta-estudo-tecnico>>. Acesso em 05.ago.2020.

internacional de ataques aos direitos socioterritoriais originários, no âmbito da Convenção 169 da OIT. Ao mesmo tempo, ao expressar o anseio pela autodeterminação e reafirmar a existência de projetos autônomos de vida, para além do Estado, os protocolos representam por si só um avanço, já que possibilitam o fortalecimento da articulação comunitária em torno de objetivos comuns.

Finalmente, ressaltamos a riqueza de perspectivas epistemológicas presentes nos protocolos de consulta dos povos indígenas amazônicos. A partir do presente artigo, basicamente descritivo, buscamos apresentar de maneira organizada esses documentos e algumas formulações neles contidos, ao modo de um convite para futuras pesquisas, praticamente inexistentes no âmbito da Geografia. Incentivo assim os/as pesquisadores/as interessados/as nas temáticas envolvendo a luta indígena latino-americana, especialmente no campo das autonomias, a que se apropriem desse conteúdo e avancem na construção desse importante debate.

Planting words, harvesting autonomies: The consultation protocols in the defense of indigenous Amazonian territories

Abstract: In the face of growing attacks on territorial rights, an increasing number of indigenous peoples have been building autonomy processes as a political strategy for identity and territorial defense. The present article seeks to contribute to the debate from a geographical perspective, taking the so-called "autonomous consultation protocols" as the object of analysis. Such documents, which began to be built in Brazil in 2014, with the great protagonism of grassroots indigenous organizations, aim to establish the rules for the right to free, prior and informed consultation on any territorial intervention that could affect the communities directly or indirectly. Taking the Brazilian Legal Amazon as a spatial cutout –where about 98% of the area of Indigenous Lands (TIs) homologated in the country are located– we conducted an exhaustive survey of the peoples who, until September 2022, had built these protocols, projecting the geographic location of these territories cartographically. The information analysis reveals the importance of consultation protocols for constructing territorial autonomy and suggesting a spatial logic in their genesis since many of these territories are located in areas with contemporary threats of intervention by mining or hydroelectric construction. We conclude, therefore, that the protocols of consultation are a vital part of the Amazonian indigenous peoples' strategy of autonomous resistance because they make possible not only the strengthening of internal mechanisms of socio-territorial control but also an international legal shield at a time of rising authoritarianism in the Brazilian national sphere.

Key-words: Amazon; Autonomy; Indigenous Peoples; Consultation Protocols; Convention 169.

Plantando palabras, cosechando autonomías: los protocolos de consulta en la defensa de los territorios indígenas amazónicos

Resumen: Ante los crecientes ataques a los derechos territoriales originarios, una parte cada vez mayor de los pueblos indígenas viene construyendo procesos de autonomía como estrategia política de identidad y defensa territorial. El presente artículo pretende contribuir al debate desde una perspectiva geográfica, tomando como objeto los llamados "protocolos de consulta autonómicos". Dichos documentos, que comenzaron a construirse en Brasil en 2014, con gran protagonismo de las organizaciones indígenas de base, pretenden establecer normas sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada sobre cualquier intervención territorial que pueda afectar directa o indirectamente a las comunidades. Tomando como recorte espacial la Amazonía Legal brasileña –donde se encuentra aproximadamente el 98% del área de Tierras Indígenas (TIs) homologadas en el país– realizamos un relevamiento exhaustivo de los pueblos

que hasta septiembre de 2022 han construido estos protocolos, proyectando cartográficamente la ubicación geográfica de estos territorios. El análisis de la información revela la importancia de los protocolos de consulta para la construcción de la autonomía territorial, además de sugerir una lógica espacial en su génesis, ya que muchos de estos territorios se encuentran en zonas con amenazas contemporáneas de intervención por minería o construcción de presas hidroeléctricas. Se concluye, por lo tanto, que los protocolos de consulta son una parte importante de la estrategia de resistencia autónoma de los pueblos indígenas amazónicos, ya que permiten no sólo el fortalecimiento de los mecanismos internos de control socioterritorial, sino que también constituyen un baluarte jurídico internacional en un momento de creciente autoritarismo en la esfera nacional brasileña.

Palabras clave: Amazonía; Autonomía; Pueblos indígenas; Protocolos de consulta; Convenio 169.

Bibliografia

ALKMIN, Fábio M. O Poder Legislativo e a ofensiva anti-indígena no Brasil: uma análise das proposições no Congresso Nacional brasileiro envolvendo as Terras Indígenas (1989-2021). **Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade**, 4(02), 96-118, 2022a. Disponível em:

<https://doi.org/10.46551/rvg267523952022296118>, acesso em 01.11.2022.

_____. A autonomia indígena em defesa da Amazônia. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, [parte 1 e 2], maio 2020. Disponível em:

<https://diplomatique.org.br/a-autonomia-indigena-em-defesa-da-amazonia-parte-i/>.

Acesso em: 12.jun.2022.

APIB – ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. **Aldeando a política: Indígenas lançam pré-candidaturas durante o ATL 2022**. Brasília, 12.abr.2022. Disponível em: <https://bit.ly/3NAh0Jz>. Acesso em 20.mai.2022.

BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, V.19, n.53, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CIMI– CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019**. Brasil: 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IWGIA – INTERNATIONAL WORK GROUP FOR INDIGENOUS AFFAIRS. **Protocolos Autonómicos de Consulta Previa: nuevos caminos para la libre determinación de los pueblos indígenas en América Latina**, 2019. Disponível em: https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos_autonomicos_de_Conulta_Previa.pdf. Acesso em 05.ago.2020.

MARÉS, Carlos. A força vinculante do protocolo de consulta. In: GLASS, Verena (Org.). **Protocolos autônomos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019, 268p.

PEREZ, Pietra C. R. Record number of indigenous mayors and councillors elected in the Brazilian Amazon in 2020. **Latin American Geographies-UK (Blog)**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3LycwBy>, Acesso em 20.mai.2022.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. Entre América e Abya Yala - tensões de territorialidades. **Periódico Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Paraná: Editora UFPR, n. 20, p. 25-30, jul./dez. 2009.

_____. **Amazônia: encruzilhada civilizatória, tensões territoriais em curso**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

PROTOCOLO DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E BEM INFORMADA DA COMUNIDADE TRADICIONAL DE ROLIM DE MOURA DO GUAROPÉ: QUILOMBOLAS, INDÍGENAS *WAJURU*, *SAKIRABIAI* E *GUARASSUÊ* (2019). Disponível em:

<<http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-a-Comunidade-tradicional-de-Rolim-de-Moura-do-Guarope-Quilombolas-Indigenas-Wajuru-Sakirabiar-e-Guarassue.pdf>>

Acesso em 27.03.2022.

PROTOCOLO DE CONSULTA *WAJÁPI*, *Wajãpi kô omôsâtamy wayvu oposikoa romô ma'ë* (2014). Disponível em:

<<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/WAL00006.pdf>>

Acesso em 15.06.2022

PROTOCOLO DE CONSULTA *MUNDURUKU* (2014). Disponível em:

<<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/mud00083.pdf>>

Acesso em 15.06.2022

PROTOCOLO DE CONSULTA DOS POVOS INDÍGENAS *MUNDURUKU* E *APIAKÁ* DO PLANALTO SANTARENO (2017). Disponível em:

<<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/0hd00051.pdf>>

Acesso em 15.06.2022

PROTOCOLO DE CONSULTA DOS POVOS INDÍGENAS DO OIAPOQUE (2019). Disponível em:

<<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/0DL00019.pdf>>

Acesso em 15.06.2022

PROTOCOLO DE CONSULTA DO POVO PANARÁ (2019). Disponível em:

<<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/PZL00006.pdf>>

Acesso em 15.06.2022

PROTOCOLO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO DO POVO *IRANTXE-MANOKI* (2019). Disponível em:

<<http://direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/03/PROTOCOLO-DE-CONSULTA-POVO-MANOKI-versa%CC%83o-final.pdf>>

Acesso em 15.06.2022

PROTOCOLO DE CONSULTA DOS POVOS INDÍGENAS DA REGIÃO SERRA DA LUA (2019). Disponível em:
<<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/OBL00006.pdf>>
Acesso em 15.06.2022

SILVA, Julianne H. da C. **A legitimidade do uso da terra indígena a partir do protagonismo dos povos indígenas**. Brasília, 196p. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília/UNB, 2019.

SILVA, Liana A. L. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. Curitiba, 2017. 330p. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

_____. Sujeitos da Convenção n.169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI). In: GLASS, Verena (Org.). **Protocolos autônomos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019, 268p.

YAMADA, Erika M.; GRUPIONE, Luís D. B.; GARZÓN, Biviany R. **Protocolos autônomos de consulta e consentimento: Guia de Orientações**. São Paulo: RCA, 2019.

ZIBECHI, Raúl. **Territorios en resistencia: cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas**. 2ª edição. ed. Buenos Aires: La Vaca Editora, 2009.

Agradecimentos: o presente artigo contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e também da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - Brasil (CAPES).

Sobre o autor

Fábio Marcio Alkimin - Graduado, mestre e doutorando em Geografia pela Universidade de São Paulo.

Recebido para avaliação em outubro de 2022
Aceito para publicação em fevereiro de 2023