

O Protocolo Comunitário Como Instrumento De Proteção Das Comunidades Tradicionais Ribeirinhas Amazônicas: Uma Análise Do Arquipélago Do Bailique, Amapá, Brasil

Romeu Tavares Bandeira*

Universidade do Estado do Amapá
<https://orcid.org/0000-0003-3901-957X>

Talden Farias**

Universidade Federal da Paraíba
<https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>

Jackson Epaminondas de Sousa***

Universidade do Estado do Amapá
<https://orcid.org/0000-0002-3020-0201>

Resumo: O artigo analisa a eficácia jurídica e política do Protocolo Comunitário do Bailique (PCB) como instrumento de proteção dos direitos territoriais e socioambientais das comunidades tradicionais ribeirinhas do arquipélago do Bailique, no Amapá. O estudo adota abordagem qualitativa, com base em análise documental e revisão bibliográfica interdisciplinar, incorporando aspectos jurídicos, sociais e ambientais. Tem como objetivo a investigação dos fundamentos normativos do PCB, sua estrutura participativa e os desafios enfrentados para sua institucionalização no ordenamento jurídico brasileiro. Os resultados revelam que, embora o protocolo represente um avanço na sistematização de práticas consuetudinárias e na afirmação de direitos culturais e territoriais, ele apresenta fragilidades técnicas, déficits de participação popular e ausência de reconhecimento jurídico efetivo. Conclui-se que a hipótese foi confirmada parcialmente: o protocolo possui valor simbólico e político, mas carece de densidade normativa e respaldo institucional para garantir, de forma autônoma e eficaz, a proteção integral das comunidades frente às ameaças externas e às violações sistemáticas de direitos. O estudo contribui ao evidenciar os limites e as possibilidades dos instrumentos normativos comunitários no contexto da justiça socioambiental na Amazônia.

Palavras-chave: governança local; justiça socioambiental; direitos fundamentais; normatividade comunitária.

* Doutorando em Direito – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ/UFPB). Email: romeutb1@gmail.com.

** Doutor em Recursos Naturais pela UFCG e doutor em Direito pela UERJ (com distinção), tendo feito estágio de doutoramento sanduíche pela Universidade de Paris 1/Pantheón-Sorbonne (bolsa CAPES-COFEUCUB). Pós-Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. E-mail: taldenfarias@gmail.com

*** Doutorando em Processos Tecnológicos e Ambientais – Programa de Pós-Graduação em Processos Tecnológicos e Ambientais – UNISO. E-mail: jackson.sousa@ueap.edu.br



O Protocolo Comunitário Como Instrumento De Proteção Das Comunidades Tradicionais Ribeirinhas Amazônicas: Uma Análise Do Arquipélago Do Bailique, Amapá, Brasil

Romeu Tavares Bandeira

Talden Farias

Jackson Epaminondas de Sousa

1 INTRODUÇÃO

O arquipélago do Bailique está situado no município de Macapá, capital do estado do Amapá, compondo um conjunto de ilhas localizadas na foz do Rio Amazonas. Esse território destaca-se por sua expressiva biodiversidade e pela forma como suas comunidades, reconhecidas como tradicionais se relacionam de modo singular com o ambiente. Tal relação é caracterizada por vínculos profundos de natureza cultural, econômica, social e ecológica com o espaço que habitam, o que as diferencia de outros grupos populacionais do estado (IEPA, 2018).

As comunidades do Bailique enfrentam múltiplos desafios estruturais, como a salinização dos rios, a erosão costeira, a precariedade dos serviços públicos e a ausência de políticas territoriais efetivas, o que resulta na sistemática violação de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e em tratados internacionais de direitos humanos e ambientais. Nesse contexto, emergiu o Protocolo Comunitário do Bailique (PCB), construído coletivamente por meio de oficinas participativas e com apoio de organizações da sociedade civil.

Trata-se de um instrumento normativo alternativo, baseado nos saberes locais e nas práticas tradicionais, voltado à afirmação dos direitos territoriais, à regulamentação do uso dos bens comuns e à

consolidação de formas autônomas de governança comunitária. A experiência do PCB insere-se no campo mais amplo das chamadas normatividades comunitárias, que reivindicam reconhecimento e eficácia diante do ordenamento jurídico estatal.

Tais protocolos mantêm diálogo com dispositivos internacionais como a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o Protocolo de Nagoya. No âmbito interno, encontram respaldo no Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e na Lei nº 13.123/2015, que regula o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, bem como a repartição de benefícios pela conservação e uso sustentável da biodiversidade. Contudo, esses instrumentos permanecem cercados por ambiguidade jurídica e institucional, sendo ora formalmente reconhecidos, ora relegados à informalidade e à dependência da disposição política e administrativa dos entes estatais.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como problema de pesquisa a seguinte indagação: o Protocolo Comunitário do Bailique, enquanto instrumento de normatividade tradicional, tem sido eficaz na proteção dos direitos culturais, territoriais e ambientais das comunidades ribeirinhas, à luz do arcabouço jurídico brasileiro e internacional?

Parte-se da hipótese de que, embora o PCB represente um avanço significativo em termos de autodeterminação normativa e resistência à tutela estatal, sua efetividade é limitada por fatores como: a ausência de força jurídica vinculante no sistema normativo nacional; a desconexão com dispositivos legais específicos, como o Código Florestal e a Lei de Acesso ao Conhecimento Tradicional; e fragilidades internas quanto à participação plena, à apropriação local e à sustentabilidade institucional da governança comunitária.

O objetivo geral deste artigo é sistematizar os limites jurídicos e normativos do Protocolo Comunitário do Bailique na efetivação da proteção territorial das comunidades tradicionais ribeirinhas do Arquipélago do Bailique. Complementarmente, busca-se: investigar os fundamentos normativos e políticos do PCB no contexto da normatividade comunitária e da justiça socioambiental; e discutir as violações sistemáticas de direitos fundamentais sociais e ambientais enfrentadas pelas comunidades do Bailique, evidenciando a omissão do Estado e os impactos dessas vulnerabilidades na reprodução social e territorial dos grupos tradicionais.

A pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza jurídico-crítica, centrada na análise de documentos jurídicos, institucionais e científicos que tratam dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Utiliza-se o método de análise documental sistemática com foco em três eixos: o normativo, por meio da leitura cruzada de normas nacionais (Constituição Federal, Código Florestal, Lei nº 13.123/2015, Decreto nº 6.040/2007) e internacionais (Convenção nº 169 da OIT, Protocolo de Nagoya); o institucional, através do exame de relatórios técnicos, documentos oficiais (SUDAM, IEPA, IBGE, SUDAM) e produções acadêmicas sobre o Bailique; e o epistemológico, fundamentado em autores referências que orientam a interpretação crítica dos conflitos entre racionalidades jurídicas distintas, os limites da interculturalidade e as possibilidades da governança socioambiental na Amazônia.

O corpus documental inclui, prioritariamente, o próprio Protocolo Comunitário do Bailique, dissertações, artigos científicos, pareceres técnicos e planos governamentais. A análise é orientada por categorias como efetividade normativa, autodeterminação, resistência translocal, pluralismo jurídico e justiça socioambiental (Banerjee, 2016).

Optou-se por não realizar trabalho de campo, concentrando-se em fontes secundárias qualificadas e reconhecidas academicamente. Esta escolha é justificada pela natureza teórico-crítica do estudo e pela disponibilidade de materiais técnicos e científicos atualizados sobre o

caso do Bailique. A perspectiva metodológica adotada reconhece que o direito não é um campo neutro, mas atravessado por disputas simbólicas e materiais. Assim, busca-se compreender o PCB não apenas como um documento jurídico, mas como expressão de um processo de emancipação territorial e de reivindicação epistemológica das comunidades ribeirinhas amazônicas.

2 AS COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS DO ARQUIPÉLOGO DO BAILIQUE

A compreensão das comunidades tradicionais e, em especial, das comunidades ribeirinhas da Amazônia, exige uma abordagem interdisciplinar que considere aspectos históricos, territoriais, culturais e econômicos. No campo das ciências sociais, o termo comunidade tradicional é frequentemente associado a formas de organização social que se estruturam a partir de saberes ancestrais, práticas consuetudinárias e relações simbióticas com o meio natural.

Charles Wagley (1957), em seus estudos pioneiros na região amazônica, identificou que as comunidades constituem sistemas integrados onde se articulam religião, política, economia e cultura, estabelecendo vínculos diários entre os indivíduos e seus valores coletivos. A vida comunitária, nesse contexto, é entendida como uma totalidade orgânica, marcada por interações constantes que conformam uma identidade cultural específica.

Sob uma perspectiva crítica, Diegues (2008) caracteriza as comunidades tradicionais como formações sociais cuja lógica econômica se contrapõe à lógica capitalista, dado que se baseiam na produção de pequena escala, no uso renovável dos recursos naturais e na pouca ou nenhuma incorporação de força de trabalho assalariada. Essa definição é complementada por Barroso (2015), que destaca o papel do meio urbano como instância de mediação para o acesso a bens e serviços, exercendo influência crescente sobre a reprodução social desses grupos. Há, portanto, uma tensão entre o modo de vida

tradicional e as transformações impostas por processos urbanos e mercantis.

O entendimento de comunidade também é ampliado por Chaves (2001), que propõe uma leitura dialética da relação entre sociedade e natureza. Para o autor, a comunidade constitui um conjunto de intercâmbios produtivos e políticos entre os sujeitos e o ambiente, em constante disputa e transformação. Essa concepção rompe com visões essencialistas e harmoniosas da vida comunitária e reafirma a historicidade e a complexidade das formas de convivência nos territórios tradicionais.

No que se refere especificamente aos ribeirinhos, há uma multiplicidade de termos e classificações que expressam a diversidade identitária desses grupos. Neto e Furtado (2015) concebem a “ribeiridade” como uma forma de ser e viver enraizada nas margens dos rios, marcada por práticas produtivas, alimentares, religiosas e culturais que evidenciam a articulação entre o espaço físico e a subjetividade coletiva.

Essa ideia é reforçada por autores como Furtado e Maneschy (2002), que cunharam o termo ribeiridade, e por Magalhães e Cunha (2017), que utilizam a expressão beiradeiros no contexto do Xingu, e ainda por Fraxe (2004), que recorre ao termo ilhéus para destacar a especificidade dos caboclos que vivem em ilhas amazônicas.

Dessa forma, o conceito de comunidades tradicionais e ribeirinhas deve ser compreendido como uma construção social complexa e multifacetada, que incorpora práticas produtivas baseadas no extrativismo sustentável, saberes transmitidos entre gerações e uma profunda relação de pertencimento territorial. Essas comunidades não apenas habitam os rios, mas são por eles moldadas em sua forma de vida, valores, cosmovisão e estratégias de resistência diante da expansão do capitalismo sobre a Amazônia.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), a população do arquipélago do Bailique (figura 1) é estimada em cerca de 10 mil pessoas, distribuídas em 51 comunidades que ocupam as oito ilhas que compõem o território. Esse número

representa um crescimento demográfico de aproximadamente 31,27% nos últimos 12 anos, evidenciando o dinamismo populacional da região.

Figura 1 – Cartografia Socioambiental participativa do Bailique



Fonte: NUTEX, UEAP, 2024

Sua composição social é diversa, incluindo pescadores, agricultores, artesãos, marceneiros e extrativistas, além de parteiras, benzedoras e curandeiros, que aplicam conhecimentos tradicionais em práticas terapêuticas. Nesse contexto, o PCB foi construído como um instrumento normativo de afirmação de direitos baseado em suas práticas sociais e em seus conhecimentos tradicionais. Com o apoio de organizações técnicas e da sociedade civil organizada, esse instrumento foi elaborado com o propósito de fortalecer a governança local, regulamentar o uso dos recursos naturais e garantir a autonomia das comunidades diante de ameaças externas (Comitê Gestor do Protocolo Comunitário do Bailique, 2014)

As comunidades tradicionais representam um dos principais fundamentos da pluralidade cultural brasileira, sendo essenciais para a formação da identidade nacional. Do ponto de vista jurídico, essas populações devem ser incluídas em políticas públicas que assegurem a

continuidade de seus modos de vida, práticas culturais e laços com o território.

É relevante destacar que a definição de uma comunidade como tradicional não está necessariamente vinculada ao seu espaço geográfico, mas sim à forma como ela se organiza em relação à natureza e à diversidade biológica, moldando suas práticas culturais e formas de organização social. Diante disso, torna-se necessário compreender como essas comunidades, em especial a do Arquipélago do Bailique, se estruturam e quais direitos têm sido sistematicamente mitigados.

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS E VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS NO ARQUIPÉLAGO DO BAILIQUE

A ausência sistemática de políticas públicas efetivas voltadas às comunidades do Arquipélago do Bailique evidencia a mitigação estrutural de direitos fundamentais assegurados constitucional e internacionalmente. Conforme disposto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, constituem direitos sociais essenciais à dignidade humana o acesso à saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados. No entanto, tais garantias permanecem em larga medida inaplicadas nas realidades periféricas e insulares da Amazônia, revelando uma geografia seletiva de direitos (Abramovay, 2006; Santos, 2010).

Entre os problemas mais alarmantes da região da foz do Rio Amazonas destaca-se a salinização progressiva dos rios, provocada pela intrusão de águas oceânicas no estuário do Amazonas, fenômeno intensificado pelas mudanças climáticas e pela diminuição do fluxo hídrico no período de estiagem amazônica (Guedes, 2023). Estudos técnicos do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA, 2020) demonstram que a salinidade na foz do rio Araguari pode ultrapassar 5 partes por mil, tornando a água imprópria

ao consumo humano, à agricultura e às práticas extrativistas tradicionais.

Esse cenário configura grave violação ao direito humano à água, consagrado pela Resolução nº 64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas (2010), que reconhece o acesso à água potável e ao saneamento como condição indispensável à realização de todos os direitos humanos. Tal prerrogativa é ainda reafirmada no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 225 da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de assegurar a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A esse quadro soma-se a intensificação da erosão costeira, responsável pelo recuo de até 50 metros na linha de costa de comunidades como Itamatatuba e Vila Progresso entre os anos de 2005 e 2020 (IEPA, 2021). Essa dinâmica compromete diretamente o direito à moradia digna, com o deslocamento compulsório de famílias, a destruição de equipamentos públicos e unidades produtivas comunitárias. Tal realidade fere frontalmente o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil, que reconhece o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado, incluindo habitação, e impõe obrigações positivas ao Estado para sua realização progressiva (Waldman; Sampaio, 2019; Silva, 2022; Piovesan, 2013).

No campo da infraestrutura básica, as estatísticas revelam uma precarização generalizada. De acordo com o SUDAM (2020), apenas 30% das comunidades do Bailique possuem acesso regular à energia elétrica, em sua maioria por meio de sistemas solares fotovoltaicos improvisados, enquanto o restante depende de geradores a diesel de funcionamento limitado e instável.

A ausência de energia estável compromete o exercício de outros direitos interdependentes, como o acesso à saúde, à educação, à informação e à comunicação, desrespeitando o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos (Canotilho, 2003; Bobbio, 1992). Ainda que o direito à energia não esteja expressamente previsto

na Constituição Federal de 1988, ele é reconhecido doutrinariamente como componente do direito à cidade (art. 182) e como condição material à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

No tocante à saúde, a situação também é dramática. O Bailique conta com um barco-hospital que opera de forma intermitente, além de estruturas físicas terrestres precárias e insuficientes para atender à demanda local. Esse quadro viola o artigo 196 da Constituição, que consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado, e afronta os princípios da universalidade, integralidade e equidade do Sistema Único de Saúde (SUS), amplamente discutidos por estudiosos da saúde coletiva e do direito sanitário (Giovanella et al., 2008; Sarlet, 2018).

A violação ao direito à educação segue a mesma lógica excludente. Segundo dados do Censo Escolar de 2021, cerca de 40% das escolas da região funcionam em estruturas inadequadas, com turmas multisseriadas, carência de professores qualificados e ausência de conectividade digital. A evasão escolar alcança índices superiores a 25% em algumas localidades, comprometendo a permanência estudantil e a formação cidadã (INEP, 2021).

O comprometimento do direito à educação nas regiões vulnerabilizadas, como o Bailique, configura violação aos artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988, além de contrariar compromissos internacionais firmados pelo Brasil, a exemplo da Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e da Agenda 2030 (ONU, 2015), especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 4, que visa assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade. A negação sistemática desse direito nessas localidades representa um mecanismo de reprodução institucional da desigualdade estrutural, perpetuando cenários de exclusão social e fragilidade cidadã.

A ausência de acesso à informação, de formação política e jurídica e de conectividade digital aprofunda ainda mais a assimetria de poder entre o Estado e as comunidades. O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Bailique (SUDAM 2020) revelou que

menos de 10% das lideranças locais participaram de atividades de capacitação sobre legislação ambiental ou direitos territoriais.

Portanto, os problemas enfrentados pelas populações do Bailique não podem ser compreendidos apenas como deficiências técnicas ou logísticas, mas como expressões de um padrão de invisibilização institucional e territorial historicamente estruturado. A mitigação sistemática dos direitos fundamentais nessas comunidades revela um déficit de cidadania substantiva, conforme conceituado por Marshall (1967), e exige a superação do modelo desenvolvimentista exógeno e homogeneizante.

É nesse contexto de omissão institucional e vulnerabilidade estrutural que emerge o Protocolo Comunitário do Bailique (PCB), construído como tentativa de afirmação normativa autônoma diante da ineficácia das vias estatais tradicionais. A seguir, passa-se à análise crítica desse instrumento, examinando seus fundamentos, seus limites e suas possibilidades enquanto expressão de uma racionalidade jurídica alternativa voltada à autodeterminação e à justiça socioambiental.

4 A NORMATIVIDADE COMUNITÁRIA E SEUS DESAFIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO: ANÁLISE CRÍTICA DO PROTOCOLO COMUNITÁRIO DO BAILIQUE

A trajetória de marginalização dos povos tradicionais na Amazônia brasileira assume contornos paradigmáticos no Arquipélago do Bailique. A distância geográfica em relação à capital Macapá, de cerca de 186 km, não é o único afastamento relevante: há também um distanciamento estrutural entre o ordenamento jurídico positivo e a realidade concreta, marcado não apenas pela ausência de políticas públicas estruturantes, mas, sobretudo, pela forma assimétrica e verticalizada com que o Estado se relaciona com as comunidades ribeirinhas.

Apesar da existência de um aparato legal que reconhece a diversidade sociocultural e os direitos coletivos, como o artigo 216 da Constituição Federal de 1988 e a Convenção nº 169 da OIT, sua efetivação permanece subordinada a lógicas desenvolvimentistas hegemônicas que desconsideram epistemologias locais e modos de vida autônomos. Nesses contextos, o direito estatal, descolado de seus destinatários, deixa de ser instrumento de proteção e converte-se em mecanismo de silenciamento.

É nesse vácuo normativo-operacional que emergem os protocolos comunitários como instrumentos alternativos de regulação, fundados na oralidade, na reciprocidade e na vivência territorial. O PCB construído pelas próprias comunidades com apoio técnico de organizações externas, busca sistematizar normas consuetudinárias, afirmar direitos culturais e ambientais e fortalecer a governança local.

Por meio dele, reconhece-se o protagonismo comunitário na reprodução dos saberes tradicionais e na proteção dos bens comuns. O documento estabelece orientações voltadas ao manejo do açaí, à pesca tradicional, à preservação da biodiversidade e à economia solidária, compondo um repertório normativo que expressa o que Enrique Leff denomina de saber ambiental, um modo de racionalidade baseado na convivência simbiótica com o território (Leff, 2001;2006).

Contudo, uma análise crítica do conteúdo e da aplicabilidade do PCB revela fragilidades estruturais que comprometem sua eficácia normativa. Em primeiro lugar, o protocolo apresenta déficit de normatização técnica. Embora mencione a proteção de espécies como o açaí, a andiroba e o palmito, não estabelece parâmetros mínimos de manejo, tais como cotas de extração, critérios de monitoramento ou mecanismos locais de fiscalização.

A ausência de detalhamento técnico impede o controle social efetivo sobre os recursos naturais. Enquanto o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) exige a elaboração de planos de manejo florestal sustentável com base científica e aprovação dos órgãos competentes, o

PCB não incorpora esse nível de exigência, o que o torna vulnerável juridicamente e operacionalmente frágil.

Além disso, embora o PCB estabeleça diretrizes para o uso sustentável do açaí, não há menção específica aos efeitos da salinização dos rios sobre os modos de vida extrativistas, como demonstrado por Guedes (2023) e pelo IEPA (2020). A crise hídrica causada pela intrusão salina, que compromete a qualidade da água, o cultivo e a subsistência local, não é enfrentada com estratégias de mitigação ou adaptação, o que limita a capacidade do protocolo de responder às emergências ambientais do território.

O PCB, nesse sentido, não apresenta instrumentos específicos de controle comunitário ou de pactuação formalizada para o acesso a esses conhecimentos, o que fragiliza sua função protetiva e abre margem para a apropriação indevida por agentes externos. Essa ausência de dispositivos eficazes de controle se agrava diante da indefinição quanto ao status jurídico dos protocolos comunitários no ordenamento jurídico brasileiro.

Embora sejam reconhecidos politicamente e valorizados como expressão da autodeterminação dos povos tradicionais, conforme o disposto na Convenção nº 169 da OIT, internalizada pelo Decreto nº 10.088/2019, esses instrumentos não possuem força normativa vinculante. Sua eficácia depende da adesão voluntária de terceiros e do acolhimento por órgãos estatais, o que os torna vulneráveis à pressão de interesses econômicos, especialmente de empresas do agronegócio, mineradoras e grileiros, que se aproveitam da ausência de normatividade estatal sólida nas áreas periféricas para avançar sobre territórios tradicionalmente ocupados (Farias; Maia; Lima, 2022).

O princípio da consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº 169 da OIT, ainda encontra obstáculos práticos em sua plena realização no contexto da elaboração do Protocolo Comunitário do Bailique (PCB). Embora o processo tenha buscado envolver representantes comunitários, relatos do Comitê Gestor (2014) indicam que parte significativa da população não compreendia os termos

jurídicos discutidos, comprometendo a qualidade das deliberações. Barreiras linguísticas, distâncias geográficas e a complexidade técnica do vocabulário adotado ampliaram as desigualdades no acesso à informação. Nesse sentido, (Domingos, Braga Junior e Fernandes, 2023) reforçam a importância de garantir uma consulta verdadeiramente acessível e culturalmente adequada, como condição essencial para a efetividade dos direitos territoriais e o fortalecimento da governança local.

A questão do status jurídico dos protocolos comunitários no ordenamento brasileiro permanece ambígua. Embora sejam reconhecidos como legítimos no campo político e social, sobretudo pela Convenção nº 169 da OIT, não possuem natureza de norma legal ou regulamento administrativo com força vinculante. Sua aplicação depende da boa-fé de terceiros e do eventual acolhimento por autoridades públicas. Essa fragilidade os torna suscetíveis à atuação de empresas do agronegócio, mineradoras e grileiros, que se aproveitam da ausência de normatividade estatal sólida nas áreas periféricas para avançar sobre territórios tradicionalmente ocupados.

Essa ausência de reconhecimento jurídico eficaz se acentua diante das violações concretas de direitos sociais no Bailique. Por exemplo, a erosão costeira, que levou ao deslocamento de famílias e destruição de moradias, não é abordada no protocolo como questão normativa prioritária, tampouco há previsão de estratégias de adaptação climática. Do mesmo modo, o documento não propõe diretrizes claras para garantia do acesso à saúde, à educação ou à energia, serviços cuja precariedade foi amplamente diagnosticada por dados do IEPA (2021), do Censo Escolar (2021) e do SUDAM (2020).

Adicionalmente, a condução técnica do processo por organizações externas, como o Grupo de Trabalho Amazônico e a Organização dos Estudantes e Moradores do Lago do Amapá, provocou o deslocamento de lideranças tradicionais, como o Conselho Comunitário do Bailique e a Colônia de Pescadores Z-5, gerando desequilíbrio na governança local (Monteiro, 2018).

O caso da cooperativa AmazonBai, criada com o objetivo de estruturar a cadeia produtiva do açaí manejado pelas comunidades do Bailique e fomentar sua comercialização em escala regional e nacional, cuja institucionalização se deu com baixa participação comunitária, ilustra a apropriação do discurso da sustentabilidade por modelos empresariais exógenos ao universo ribeirinho, provocando tensões internas e fragilizando a legitimidade do protocolo como instrumento de autodeterminação (Monteiro, 2018).

Nesse sentido, a desconexão entre os dispositivos legais nacionais e os saberes comunitários revela a ausência de uma epistemologia jurídica intercultural no direito brasileiro. Como afirma Leff (2011), a sustentabilidade não decorre de normas técnicas universais, mas da territorialização dos saberes e da construção de racionalidades múltiplas. A efetivação dos protocolos comunitários requer, portanto, não apenas reconhecimento jurídico, mas a valorização da autoridade epistemológica dos povos tradicionais sobre suas formas próprias de normatividade.

A análise do PCB evidencia, assim, um embate entre duas racionalidades jurídicas distintas: de um lado, a racionalidade estatal, baseada na codificação, hierarquia e normatividade escrita; de outro, a racionalidade comunitária, alicerçada na oralidade, no consenso e na territorialização do direito. A ausência de mecanismos de mediação intercultural entre essas esferas produz insegurança jurídica, conflitos operacionais e reforça a invisibilização institucional das comunidades tradicionais.

Apesar da existência de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que poderiam conferir respaldo ao PCB, como os artigos 292 e 310 da Constituição do Estado do Amapá, que tratam da valorização das manifestações culturais e da proteção ambiental, sua aplicação é sistematicamente bloqueada por estruturas institucionais que reproduzem modelos desenvolvimentistas homogêneos, insensíveis à diversidade socioterritorial da Amazônia (Amapá, 1989)

A ausência de dispositivos no PCB que enfrentem, com densidade normativa, os problemas diagnosticados nas seções anteriores, como salinização, erosão, ausência de políticas públicas e déficit de infraestrutura, fragiliza seu papel como instrumento emancipatório. A resistência ribeirinha, portanto, ainda carece de um protocolo mais denso, tecnicamente articulado ao marco jurídico vigente e sustentado por um verdadeiro processo de consulta popular, para que possa efetivamente tensionar e transformar a racionalidade jurídica dominante.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da pesquisa foi sistematizar os limites jurídicos e normativos do Protocolo Comunitário do Bailique (PCB) na efetivação da proteção territorial das comunidades tradicionais ribeirinhas amazônicas, analisando criticamente seus fundamentos políticos e legais, bem como as violações de direitos fundamentais que motivaram sua formulação. A partir de uma abordagem qualitativa e interdisciplinar, o estudo se debruçou sobre a realidade socioambiental do Arquipélago do Bailique, revelando as complexas interações entre normatividade comunitária e direito estatal.

Os principais achados da pesquisa evidenciam que o PCB representa uma tentativa legítima e inovadora de afirmar a autonomia normativa das comunidades tradicionais amazônicas, ancorada em práticas consuetudinárias e saberes ecológicos locais. No entanto, foi constatado que o documento apresenta fragilidades técnicas, ausência de parâmetros regulatórios claros e limitações quanto à sua efetividade jurídica. Além disso, o estudo revelou a existência de omissões institucionais sistemáticas por parte do Estado, refletidas na precariedade dos serviços públicos, na violação ao direito à água, à saúde, à moradia e à educação, e no enfraquecimento da consulta prévia e da participação comunitária no processo de elaboração do protocolo.

Dessa forma, a hipótese de que o Protocolo Comunitário do Bailique, embora inovador, enfrenta obstáculos significativos para cumprir sua função de instrumento eficaz de proteção territorial e de afirmação de direitos foi confirmada. Os objetivos propostos foram plenamente atingidos: a investigação dos fundamentos normativos do PCB foi realizada com rigor, assim como a análise crítica de suas limitações frente às vulnerabilidades socioambientais do território.

A pesquisa contribui de maneira original ao campo do pluralismo jurídico e do direito socioambiental ao articular criticamente a normatividade comunitária com os desafios da institucionalização estatal em contextos de alta vulnerabilidade. Ao problematizar os limites e as potencialidades do PCB, o estudo oferece subsídios teóricos e empíricos para o aprimoramento de instrumentos normativos autônomos, voltados à justiça ambiental e ao reconhecimento das epistemologias dos povos tradicionais.

Entre as limitações do trabalho, destacam-se a ausência de entrevistas de campo com membros da comunidade e gestores locais, o que teria ampliado a análise participativa e empírica do processo de elaboração do protocolo. Ademais, a análise jurídica do PCB poderia ser aprofundada com a comparação a outros protocolos comunitários existentes em diferentes regiões do Brasil ou da Pan-Amazônia.

Por fim, a experiência do PCB, ainda que limitada em termos normativos, revela uma potente racionalidade alternativa de organização social e de preservação ambiental. Seu aprimoramento depende menos da transposição de modelos técnicos estatais e mais da valorização dos modos de vida e dos saberes tradicionais, exigindo do Estado uma postura dialógica, intercultural e verdadeiramente comprometida com a justiça territorial e o pluralismo jurídico. A construção de um direito que reconheça a diversidade dos sujeitos da Amazônia é, portanto, uma urgência ética, política e civilizatória.

Data de Submissão: 02/08/2025

Data de Aprovação: 25/08/2025

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editora Geral: Profa. Dra. Hirdan Katarina de Medeiros Costa

Editores Convidados:

Prof. Dr. Dinaldo Barbosa da Silva Júnior (PPGD-UNIFAP-BRASIL)

Prof. Dr. Omar Huertas Díaz (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA)

Prof. Dr. Diego Moura de Araújo (PPGD-UNIFAP-BRASIL)

Prof. Dr. Nicolau Eladio Bassalo Crispino (PPGD-UNIFAP-BRASIL)

Prof. Dr. Rafael da Silva Menezes (PPGDir-UFAM-BRASIL)

Prof^a. Dr^a. Neida Albornoz Arias (UNISIMON-COLOMBIA)

Prof^a. Dr^a. Amina Welten Guerra (IBMEC-CEDIN)

Assistente Editorial: Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá**. Diário Oficial do Estado do Amapá, Macapá, AP, 5 out. 1989. Disponível em: https://editor.amapa.gov.br/publicacoes/SESA_2759e6cc2bb3e77c4_1522ca85ae9bd7c.pdf. Acesso em: 09 jul. 2025.

BANERJEE, S. B. Voices of the governed: Towards a theory of the translocal. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 56, n. 4, p. 380–384, jul./ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-759020160404>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BARROSO, S. C. **Comunidades ribeirinhas na Amazônia: a dinâmica sociopolítica para acesso a bens e serviços sociais**. EDUA, Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2015.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

_____. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Promulga a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

_____. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2017. 1.522 p.

CHAVES, M. P. S. R. **Uma experiência de pesquisa-ação para gestão comunitária de tecnologias apropriadas na Amazônia: o estudo de caso do assentamento de reforma agrária Iporá**. 2001. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2001.204296>. Acesso em: 12 jul. 2025.

COMITÊ GESTOR DO PROTOCOLO COMUNITÁRIO DO BAILIQUE; Rede GTA. **Protocolo Comunitário do Bailique**:

conhecer para proteger. Bailique: Rede GTA, 2014. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-do-Bailique.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 2. ed. São Paulo: Hucitec; NUPAUB/USP, 2008. Disponível em: <https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/O%20mito%20moderno.compressed.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

DOMINGOS, João Victor Martins; Braga Junior, Sérgio Alexandre de Moraes; Fernandes, Brenda Camilli Alves. A Convenção nº 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada: relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 22, n. 4, 2023. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3409>. Acesso em: 2 ago. 2025.

FARIAS, Talden; Maia, Bruna; Lima, Paula. O Protocolo de Nagoya e a proteção do conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético. **Revista de Direito Brasileira**, v. 22, n. 9, p. 61-87, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0018/2022.v22i9.10000>. Acesso em: 21 jul. 2025.

FRAXE, T. J. P. **Cultura cabocla-ribeirinha: mitos, lendas e transculturalidade**. São Paulo: Annablume, 2004.

FURTADO, L. G.; Maneschy, M. C. Gens de mer et contraentes sociales: les pêcheurs côtiers de l'état du Pará, nord du Brésil. In: **Colloque National et International – Entre terre et mer – Sociétés littorales et pluriactivités XV-XX siècles**. Lorient, França, 2002.

GIOVANELLA, L. et al. Política de saúde e organização do sistema de serviços. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 493-545. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/c5nm2/pdf/giovanella-9788575413494.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2025.

GUEDES, J. N. **Influência sazonal na qualidade da água e salinização na foz do rio Amazonas**. 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Federal do Amapá, Macapá. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/693170964/Dissertacao-Jimaine-Nascimento-Guedes-PPGCA>. Acesso em: 04 jul. 2025.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Brasília: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 12 jul. 2025.

IEPA. Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá. **Caracterização Ambiental de Comunidades Costeiras no Distrito de Bailique**: Campanha de janeiro de 2018. Relatório Interno do Núcleo de Pesquisas Aquáticas (NUPAQ) do IEPA. 28p. Macapá, 2018.

_____. **Projeto Ilicitus**: Monitoramento Costeiro Participativo no Bailique. Macapá: Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá, 2021.

_____. **Relatório Técnico sobre Salinização e Erosão Costeira no Arquipélago do Bailique**. Macapá: Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá, 2020.

INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2021: notas estatísticas. Brasília: MEC/INEP, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em: 05 jul. 2025.

LEFF, Enrique. **A aposta pela vida**: imaginário social e racionalidade ambiental. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Epistemologia ambiental**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Saber Ambiental. Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder**. Petrópolis, RJ, Vozes/PNUMA, 2001.

MAGALHÃES, S. B.; Cunha, M. C. da (org.). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte: relatório da SBPC** [livro eletrônico]. São Paulo: SBPC, 2017. 448 p. Il. Disponível em: <https://portal.sbpcnet.org.br/livro/belomonte.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2025.

MARSHALL, t. h. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Disponível em: https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/bruno.oliveira/cidadania-classe-social-e-status-cap-3/at_download/file. Acesso em: 26 jul. 2025.

MONTEIRO, I.A.P. **Comuns em cercamento: uma análise do Protocolo Comunitário do Bailique, Amapá, Brasil**. 2018. 145 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em

Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/10438>. Acesso em: 04 jul. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2007. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaração das Nacoes Unidas sobre os Direitos dos Povos Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaração%20das%20Nacoes%20Unidas%20sobre%20os%20Direitos%20dos%20Povos%20Indigenas.pdf). Acesso em: 07 jul. 2025.

NETO, F. R.; Furtado, L. G. A ribeirividade amazônica: algumas reflexões. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 24, p. 158-182, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/97408>. Acesso em: 25 jul. 2025

ONU. **Resolução A/RES/64/292: o direito humano à água e ao saneamento**. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 2010. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/RES/64/292>. Acesso em: 08 jul. 2025.

_____. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da ONU. Nova Iorque, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel> Acesso em: 17 jul. 2025.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova Iorque: Assembleia Geral da ONU, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 12 jul. 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/F1%C3%A1via%20Piovesan%20DH%20Direito%20Constitucional.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Arquipélago do Bailique**. Belém: SUDAM, 2020. Disponível em: <http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/prda/publicacoes->

[institucionais/plano_bailique.pdf/@@display-file/file/Plano_Bailique.pdf](#). Acesso em: 09 jul. 2025.

WALDMAN, Rachel Libel; Sampaio, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS nº 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 9, n. 1, 2019. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/5124>. Acesso em: 12 jul. 2025.

WAGLEY, Charles. **Uma comunidade amazônica: estudos do homem nos trópicos**. Tradução de Clotilde da Silva Costa. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957. (Série Biblioteca Pedagógica Brasileira Brasileira, v. 290). Disponível em: <https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/62/1/290%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

THE COMMUNITY PROTOCOL AS AN INSTRUMENT FOR PROTECTING AMAZONIAN TRADITIONAL RIVERSIDE COMMUNITIES: AN ANALYSIS OF THE BAILIQUE ARCHIPELAGO, AMAPÁ, BRAZIL

Romeu Tavares Bandeira

Talden Farias

Jackson Epaminondas de Sousa

Abstract: The article examines the legal and political effectiveness of the Bailique Community Protocol (BCP) as a tool for safeguarding the territorial and socio-environmental rights of traditional riverside communities in the Bailique archipelago, Amapá, Brazil. The study employs a qualitative approach, based on document analysis and an interdisciplinary literature review that incorporates legal, social, and environmental dimensions. It aims to investigate the normative foundations of the PCB, its participatory structure, and the challenges faced in its institutionalization within the Brazilian legal framework. The findings reveal that, although the protocol represents progress in systematizing customary practices and affirming cultural and territorial rights, it presents technical weaknesses, deficits in popular participation, and lacks effective legal recognition. It is concluded that the hypothesis was partially confirmed: the protocol holds symbolic and political value, but lacks normative density and institutional backing to autonomously and effectively guarantee communities against external threats and systematic rights violations. This study contributes by highlighting the limits and potentialities of community-based normative instruments within the framework of socio-environmental justice in the Amazon.

Keywords: local governance; socio-environmental justice; fundamental rights; community normativity.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2025v24n55.75236>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

