

## CONSULTA PRÉVIA E A PROTEÇÃO TERRITORIAL E SOCIOAMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS, TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E POVOS TRADICIONAIS

Por: Johny Fernandes Giffoni\*\*



Foto Audiência

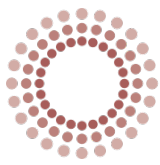
Diversas são as ameaças que vivem os povos da região Amazônica e os diversos biomas, o documento expõem as consequências da crise socioambiental, elencando os problemas tais como “apropriação e privatização de bens da natureza, como a própria água; concessões florestais e a entrada de madeiras ilegais; caça e pesca predatórias; megaprojetos insustentáveis (hidrelétricas, concessões florestais, exploração massiva de madeira, monoculturas, estradas, hidrovias, ferrovias e projetos de mineração e petróleo); a contaminação causada pela indústria extrativista e lixões urbanos; e, sobretudo, mudança climática” (Documento Sinodal)<sup>1</sup>.

O documento Sinodal menciona a Consulta Prévia, procedimento este que deve nos orientar, principalmente cristãs e cristãos de todo o território nacional na defesa da “Casa Comum”.

\* - A série Lendo e Refletindo é uma iniciativa do Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida (OLMA), que busca socializar, através de sucintos textos, reflexões pertinentes às diferentes práticas e/ ou pensamentos ligados ao conceito de justiça socioambiental, economia solidária, educação popular, diálogo Inter religioso, educação para as relações étnico raciais, povos tradicionais, trabalho em rede, cenários políticos e administrativos nacionais, entre outros. A submissão de textos é aberta a quem interessar e não apresenta estrutura prévia obrigatória, estando ao livre estilo do autor. Se você tem interesse em enviar-nos um texto, ficariamos muito agradecidos: [olmacomunica@jesuitasbrasil.org.br](mailto:olmacomunica@jesuitasbrasil.org.br) / Para ler os textos já disponibilizados acesse: <http://olma.org.br/serie-lendo-e-refletindo/>

\*\* - Defensor Público do Estado do Pará (2011). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará (Início 2018). Pós graduado em Direito da Criança e do Adolescente pela Universidade Federal do Pará(2014) e Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2005) parceiro e assessor do OLMA frente as temáticas jurídicas no tocante as populações tradicionais do Brasil.

<sup>1</sup> - DOCUMENTO FINAL DA ASSEMBLEIA ESPECIAL DO SÍNODO DOS BISPOS PARA A REGIÃO PAN-AMAZÔNICA, QUE OCORREU EM ROMA, NA CIDADE DO VATICANO ENTRE OS DIAS 06 A 27 DE OUTUBRO DO ANO DE 2019. DOCUMENTO FINAL DO SÍNODO AMAZÔNICO, DISPONÍVEL NO ENDEREÇO ELETRÔNICO: [HTTP://WWW.SINODOAMAZONICO.VA/CONTENT/SINODOAMAZONICO/PT/DOCUMENTOS/DOCUMENTO-FINAL-DO-SINODO-PARA-A-AMAZONIA.HTML](http://www.sinodoamazonico.va/content/sinodoamazonico/pt/documentos/documento-final-do-sinodo-para-a-amazonia.html)



Destacamos o item nº. 47<sup>2</sup> do documento, sobre os povos ameaçados em seu modo de vida pela destruição, pela exploração ambiental e pela violação que é sistemática de seus direitos ao território.

*47<sup>3</sup>. A vida dos povos indígenas, mestiços, ribeirinhos, camponeses, quilombolas e/ou afro-descendentes e comunidades tradicionais está ameaçada pela destruição, pela exploração ambiental e pela violação sistemática de seus direitos territoriais. Os direitos à autodeterminação, à demarcação dos territórios e à consulta prévia, livre e informada devem ser respeitados. Esses povos têm condições sociais, culturais e econômicas que os distinguem de outros setores da comunidade nacional e que são regidos total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial (Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), art. 1º, 1.a). Para a Igreja, a defesa da vida, da comunidade, da terra e dos direitos dos povos indígenas é um princípio evangélico, em defesa da dignidade humana: “Eu vim para que tenham vida, e a tenham em abundância” (Jo 10, 10b).*

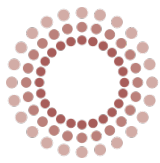
O documento Sinodal reconheceu que a região Amazônica possui uma realidade pluriétnica e multicultural. Assim, devemos ter como ponto inicial a afirmação que qualquer produção jurídica, social, política e econômica, para a região deverá levar em conta essas duas características. Nosso território não é formado somente por uma cultura ou um povo, assim o documento no item 08,

expõem que a existência “na região amazônica há uma realidade pluriétnica e multicultural. Os diferentes povos souberam adaptar-se ao território. Dentro de cada cultura, construíram e reconstruíram sua cosmovisão, seus símbolos e significados, e a visão de seu futuro”<sup>4</sup>.

O receio e o temor da ameaça constante à região Amazônica, e aos biomas vem sendo uma orientação dos documentos produzidos pelo Papa Francisco. O documento final, bem como a Encíclica Papal “Laudato Si”, sinalizam para a necessidade de resgatarmos práticas dos povos Originários e dos povos tradicionais as experiências do “Bem Viver”.







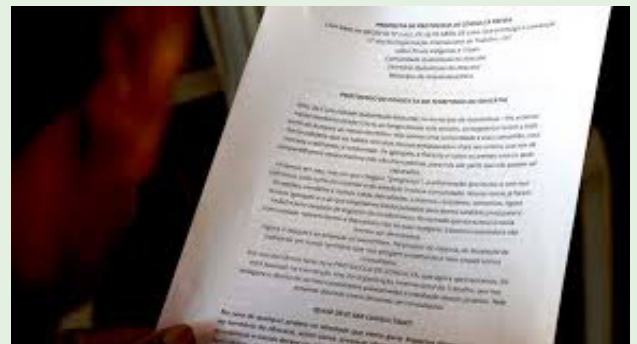
A Consulta Prévia, Livre e Informada, portanto, se constitui em um Direito, que se apresenta enquanto instrumento de proteção socioambiental dos povos amazônicos, dos povos indígenas, dos povos quilombolas e das comunidades tradicionais. Esse direito fundamental dos povos indígenas e tribais, deve ser visto como um instrumento de garantia de salvaguarda dos recursos naturais, culturais, sociais e econômicos da “mãe terra”.

## FUNDAMENTO JURÍDICO, SOCIAL, POLÍTICO E ECONÔMICO DO DIREITO À CONSULTA

No ano de 1989 no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi promulgada a Convenção 169. No Brasil a Convenção foi ratificada no ano de 2002 pelo Congresso Nacional, e posteriormente foi editado o decreto presidencial nº 5.051/2004. No ano de 2019 o governo brasileiro, editou um único decreto que consolidou todas as convenções da OIT, através do Decreto Federal nº.: 10.088, de 05 de novembro.

A Convenção garante aos povos originários (indígenas), quilombolas e comunidades tradicionais o direito de serem consultados, de boa-fé e previamente, a partir de seus procedimentos adequados, toda vez que uma decisão administrativa ou legislativa possa afetar os direitos e os modos de vida coletivos das comunidades e dos povos tradicionais <sup>5</sup>.

Diversos são os instrumentos normativos internacionais sobre a temática do direito à Consulta, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, organizações de cooperação para o desenvolvimento e o surgimento de declarações e compromissos voluntários de empresas transnacionais sobre a temática <sup>6</sup>.



Protocolo de Consulta do Quil do Abacatal

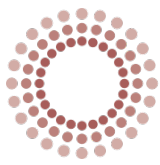
A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, na qual transcende à C. 169 da OIT, constitui-se em um **instrumento jurídico obrigatório**, determinando que a consulta e o consentimento prévio devem ocorrer no caso de medidas que afetem os povos indígenas <sup>7</sup>.

No âmbito interno, podemos também mencionar a Lei nº 13.123/2015, que trata sobre o acesso do patrimônio genético, proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado sobre a repartição de benefícios para conservação e o uso sustentável da biodiversidade. A referida lei regulamenta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o direito a repartição dos benefícios econômicos decorrentes do acesso aos conhecimentos tradicionais, que reconheceu os protocolos comunitários das comunidades tradicionais <sup>8</sup>.

<sup>5</sup> - YAMADA, ERIKA M.; OLIVEIRA, LÚCIA ALBERTA ANDRADE DE. (ORGS.). A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA. – BRASÍLIA: FUNAI/GIZ, 2013, P.7.

<sup>6,7</sup> - SCHILLING-VACAFLOR, ALMUT; FLEMMER M.A, RICCARDA. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA: NORMAS JURÍDICAS, PRÁCTICAS Y CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA. DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ). MINISTERIO FEDERAL ALEMÁN DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO (BMZ), 2013. ACESSADO EM 25 DE SETEMBRO DE 2018, P.6. DISPONÍVEL EM [HTTPS://WWW.GIGA-HAMBURG.DE/SITES/DEFAULT/FILES/MD\\_PDF/1303\\_DESTRADI\\_KONFERENZBERICHT\\_ES.PDF](https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/md_pdf/1303_DESTRADI_KONFERENZBERICHT_ES.PDF).

<sup>8</sup> - MOREIRA, ELIANE CRISTINA PINTO; MACIEL, LUCIANO MOURA. PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS: RESISTÊNCIA E AUTODETERMINAÇÃO NO ACESSO À BIODIVERSIDADE. IN.: LIMA, MARIA DOROTÉA DE (ORG). REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. IPHAN-BRASÍLIA, Nº 38/2018, P.63.



## NO QUE CONSISTE O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA?

O direito à consulta se constitui em um elemento significativo do direito dos povos indígenas, comunidade quilombolas e povos tradicionais, no tocante ao seu direito à autodeterminação, uma forma de coparticipação nas decisões administrativas e legislativas que de alguma forma os afetam<sup>9</sup>. Neste sentido, concluímos que a consulta se apresenta como um instrumento de garantia da autodeterminação.

O epicentro desse instrumento e à participação dos povos afetados pelas políticas públicas de desenvolvimento, exploração dos recursos naturais, leis, que interfiram em seus territórios, modificando ou alterando seus modos de vida. Assim temos que “o mecanismo de consulta, segundo a OIT, é a ‘pedra de toque’ da C169, o que permite a criação de um espírito de diálogo nas relações entre os povos indígenas, tribais e os governos”<sup>10</sup>. O diálogo entre o pensamento do Estado e o modo de vidas dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, é o grande objetivo da consulta.

Os povos afetados por uma medida administrativa ou uma lei, que venha a alterar ou afetar a organização social, política, jurídica, econômica e culturas dessas comunidades devem ser

antecedidas pelo procedimento de consulta prévia. Nenhuma decisão do governo que interfira com esses povos, deve ser tomada de forma unilateral, nem mesmo, deve ter como objetivo apagar ou integrar a cultura desses povos ao restante da sociedade nacional.

Segundo o art. 6º da Convenção 169 da OIT, estabeleceu que:

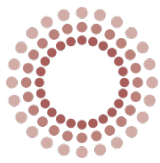
*Art.6º, 1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*

Neste sentido a Consulta descrita no referido instrumento internacional, consiste em,

*(...) um processo que permite intercâmbio genuíno entre os governos e os povos potencialmente afetados e que deve durar o tempo necessário para que exista, pelo menos, a possibilidade das partes alcançarem um acordo so-*

<sup>9</sup> - SCHILLING-VACAFLOR, ALMUT; FLEMMER M.A, RICCARDA. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA: NORMAS JURÍDICAS, PRÁCTICAS Y CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA. DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ). MINISTERIO FEDERAL ALEMÁN DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO (BMZ), 2013. ACESSADO EM 25 DE SETEMBRO DE 2018, P.5. DISPONÍVEL EM [HTTPS://WWW.GIGA-HAMBURG.DE/SITES/DEFAULT/FILES/MD\\_PDF/1303\\_DESTRADI\\_KONFERENZBERICHT\\_ES.PDF](https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/md_pdf/1303_DESTRADI_KONFERENZBERICHT_ES.PDF).

<sup>10</sup> - FIGUEROA, ISABELA. A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DEVER DO ESTADO BRASILEIRO DE CONSULTAR OS POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS. IN.: GARZÓN, BIVIANY ROJAS (ORG.). CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL. – SÃO PAULO: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2009 – (SÉRIE DOCUMENTOS DO ISA; 12), P.31.<sup>8</sup> - MOREIRA, ELIANE CRISTINA PINTO; MACIEL, LUCIANO MOURA. PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS: RESISTÊNCIA E AUTODETERMINAÇÃO NO ACESSO À BIODIVERSIDADE. IN.: LIMA, MARIA DOROTÉA DE (ORG). REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. IPHAN-BRASÍLIA, Nº 38/2018, P.63.



*bre a medida proposta. Ou seja, o processo de consulta não pode resumir-se numa mera formalidade, mas oferecer oportunidades reais para que os povos influenciem seu resultado*<sup>11</sup>.

Constitui-se em um procedimento administrativo “generalizado que tem por finalidade o diálogo entre os governos e o povo”<sup>12</sup>. A participação durante o processo de consulta não se dá somente com lideranças, com homens, ou pessoas adultas, ela deve ocorrer com a participação de todas as representatividades daquele coletivo que será afetado. Integram os povos indígenas, as diversas etnias, que possuem subdivisões, bem como estão vinculadas a territórios específicos, possuindo cada uma delas uma realidade social e cultural, que deverá ser respeitada e observada.

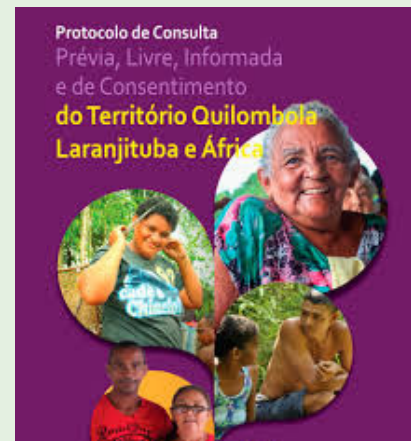
A Convenção nos coloca alguns elementos importantes a respeito dos processos de consulta, sendo os seguintes termos: livre, prévia e informada. Quanto ao termo livre, ele indica que o processo não pode ter nenhuma intimidação ou manipulação. O termo prévio, indica que para que haja o consentimento com antecipação suficiente a qualquer autorização, deve ocorrer a consulta no começo das atividades e tem que se respeitar as exigências cronológicas da organização indígena, de quilombolas e povos tradicionais<sup>13</sup>.

Quanto ao termo informada, deverá o processo de consulta ocorrer a partir da garantia por parte do Estado às comunidades afetadas de terem o acesso ao conteúdo que integra o projeto ou a lei. Assim, deverá ser entregue para as comunidades, mapas, estudos técnicos, informações econômicas, sobre os danos e afetações às comunidades, dentre outras informações. Por outro lado, essas informações devem ser prestadas de forma simples e concisa, respeitando a diversidade cultural e social das comunidades tradicionais.

Ressalta-se que a consulta prévia, enquanto processo, procedimento, poderá ao final gerar três consequências:



Capa Protocolo de Consulta São Francisco



Capa Protocolo África e Laranjituba

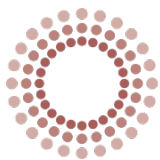
1. O consentimento prévio, livre e esclarecido;
2. uma negociação a respeito do ato administrativo ou da lei;
3. ou ainda a negativa por parte dos povos tradicionais. A consulta presume a possibilidade de emitir uma negativa, consentir, ou ainda, tentar interferir, modificar, alterar o ato administrativo ou a lei que afete as comunidades tradicionais.

<sup>11</sup> - FIGUEROA, ISABELA. A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DEVER DO ESTADO BRASILEIRO DE CONSULTAR OS POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS. IN.: GARZÓN, BIVIANY ROJAS (ORG.). CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL. – SÃO PAULO: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2009 – (SÉRIE DOCUMENTOS DO ISA; 12), P.41.

<sup>12</sup> - FIGUEROA, ISABELA. A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DEVER DO ESTADO BRASILEIRO DE CONSULTAR OS POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS. IN.: GARZÓN, BIVIANY ROJAS (ORG.). CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL. – SÃO PAULO: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2009 – (SÉRIE DOCUMENTOS DO ISA; 12), P.42.

<sup>13</sup> - OIT. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN LA PRÁCTICA – UNA GUÍA SOBRE EL CONVENIO NÚM. 169 DE LA OIT. DEPARTAMENTO DE NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO, 2009, P.63. DISPONÍVEL EM: <[HTTPS://WWW.ILO.ORG/WCMSP5/GROUPS/PUBLIC/---ED\\_NORM/---NORMES/DOCUMENTS/PUBLICATION/WCMS\\_113014.PDF](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf)>. ACESSADO EM 13 DE ABRIL DE 2019





## QUEM SÃO AS PARTES DO PROCESSO DE CONSULTA?

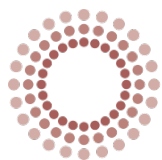
A Convenção nos traz uma definição a respeito das comunidades indígenas e dos povos tribais. Segundo o art. 1º da Convenção 169 da OIT:

1. A presente Convenção aplica-se a:
  - a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais;
  - b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.

Identifica os povos tribais, que para o direito brasileiro são interpretados como sendo os remanescentes de quilombos, descritos na Constituição Federal de 1988, e os povos tradicionais, previstos no Decreto 6040/2007. Esses povos possuem condições sociais, culturais e econômicas que os distinguem de outros segmentos da sociedade, bem como são regidos por seus costumes ou legislações específicas. Neste sentido:

*No Brasil, por exemplo, a sociodiversidade existente impõe a interpretação do conceito de modo a incluir povos e comunidades tradicionais, tais como quebradeiras de coco babaçu, ribeirinhos, seringueiros, pantaneiros, quilombolas, entre outros grupos já afirmados pelo ordenamento jurídico como sujeitos de direitos<sup>14</sup>.*

<sup>14</sup> - MOREIRA, ELIANE CRISTINA PINTO. O DIREITO DOS POVOS TRADICIONAIS À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA. IN.: DIAS, JEAN CARLOS; E GOMES, MARCUS ALAN DE MELO (COORD.). DIREITO E DESENVOLVIMENTO. - RIO DE JANEIRO: FORENSE; SÃO PAULO: MÉTODO, 2014, P.117.



Quanto aos povos indígenas, a Convenção determina como sendo aqueles que descendem de populações que habitavam um país ou uma região geográfica, no momento da invasão de seus territórios pelas nações Europeia. Estabelece ainda, que independentemente da sua condição jurídica em seus países, os povos indígenas assim o são, por manterem suas condições sociais, econômicas, culturais e políticas.

Temos dois requisitos que orientam os Estados a realizarem o processo de consulta. No artigo 1º, se identifica os sujeitos de aplicação da Convenção, e no artigo 6º estabelece os motivos e circunstâncias que exigem a realização da consulta prévia. Quando coexistirem estes dois requisitos a obrigação da realização da consulta estará configurada. Importante ressaltar, que o dever de consulta aos povos tradicionais é do Estado, desta forma não poderá delegar este ato para uma empresa<sup>15</sup>.

Ao estabelecer os procedimentos do processo de consulta prévia, a Convenção determina que os governos serão os sujeitos ativos da consulta.

Desta forma, quem realizará a consulta prévia, será o ente estatal responsável pelo ato administrativo ou pela lei. Por exemplo, se estivermos diante de um licenciamento ambiental de competência da secretaria de Estadual de Meio Ambiente, será esta secretaria a responsável pela Consulta. Se estamos diante de um ato administrativo que fecha uma escola quilombola ou indígena, responsável pela consulta será a secretaria de educação do Estado ou do Município.

Se estivermos diante de uma lei, que irá permitir a exploração de minério em terras indígenas, ou de uma lei de regularização fundiária que irá afetar quilombolas, ribeirinhos, apanhadores de fores sempre viva, quebradeiras de coco babauçu, será responsável pelo processo de consulta o poder legislativo. Importante lembrar, que nos processos de aprovação ou alteração dos planos diretores dos Municípios brasileiros, onde habitam indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, além das audiências públicas, deverá ocorrer com estes povos o procedimento de consulta prévia.



## OS PROTOCOLOS DE CONSULTA COMO EXERCÍCIO DO DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO E A AUTOTUTELA

No ano de 2011, com a implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, e seus impactos nas comunidades indígenas, pescadores e outros grupos tradicionais, que durante o empreendimento não foram consultadas, buscaram instrumentos jurídicos que pudessem garantir o respeito ao seu território e a sua cultura. Desta forma a discussão sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT, ganhou muita força.

A partir daí, temos em 2014, a criação do Protocolo de Consulta do Povo Indígena Wajãpi, da Terra Indígena Wajãpi no Amapá. No mesmo ano o povo Munduruku do Alto, Médio e Baixo Tapajós cria o seu Protocolo de Consulta. O procedimento da consulta prévia, fundamentado nos protocolos de consulta tem como objetivo também garantir o direito à informação aos povos que serão afetados por determinados empreendimentos.

15 - FIGUEROA, ISABELA. A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DEVER DO ESTADO BRASILEIRO DE CONSULTAR OS POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS. IN.: GARZÓN, BIVIANY ROJAS (ORG.). CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL. – SÃO PAULO: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2009 – (SÉRIE DOCUMENTOS DO ISA; 12), P.35.





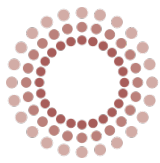
Seguindo o caminho do protocolo Munduruku, diversas comunidades quilombolas e tradicionais do Estado do Pará decidiram adotar como estratégia de resistência e de luta na defesa de seus territórios tradicionais, qual seja a construção do seu protocolo de consulta, para que o Estado do Pará realizasse o procedimento de consulta prévia com base em neste instrumento social e jurídico.

Até hoje no Brasil temos os seguintes protocolos de Consulta elaborados, cada um deles guardando características próprias de suas comunidades, levando em conta sua organização social e cultural, **sendo eles:**

**1)** Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi (2014); **2)** Protocolo de Consulta Munduruku (2014); **3)** Protocolo de Consulta Montanha e Mangabal (2014); **4)** Protocolo de Consulta Quilombola de Santarém (2015); **5)** Protocolo de Consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu (2015-2016); **6)** Protocolo de Consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu – Associação Terra Indígena do Xingu/A-TIX (2016); **7)** Protocolo de Consulta dos po-

vos indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santarenho (2017); **8)** Protocolo de Consulta Prévia do Povo Krenak (2017); **9)** Protocolo de Consulta Quilombola de Abacatal Aurá (2017); **10)** Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos quilombolas de Jambuaçu/Moju-PA (2017); **11)** Protocolo de Consulta aos pescadores e pescadoras do Município de Santarém-PA – Colônia de Pescadores Z-20 (2017); **12)** Protocolo de Consulta Juruna (Yudja) da Terra





*Indígena Paquijamba da Volta Grande do Rio Xingu (2017); 13) Protocolo de Consulta Quilombolas de Gibrie de São Lourenço (2017); 14) Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim – Guarani Mbya, ACIQUA (2018); 15) Protocolo de Consulta ao Povo Waimiri Atroari (2018); 16) Protocolo de consulta e consentimento de Curuçã, Jamari, Juquiri Grande, Juquirizinho, Moura, Nova Esperança, Palhal, Último Quilombo – Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto Trombeta II (2018); 17) Protocolo de Consulta da Comunidade Extrativista do Pirocaba – Abaetetuba/PA (2018); 18) Protocolo de Consulta da Comunidade Tradicional da Ponta Oeste, Ilha do Mel, Baía de Paranaguá – Brasil (2018); 19) Protocolo de Consulta das comunidades ribeirinhas Pimental e São Francisco (2018); 20) Protocolo de Consulta do Quilombo África e Laranjituba – Moju/PA (2019); 21) Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti associados ao Instituto Kabu (2019); 22) Protocolo de*

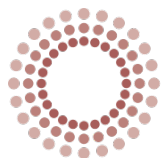
*Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque (2019); 23) Protocolo de Consulta do Povo Pararaná (2019); 24) Protocolo do Território Quilombola da Alcântara (2019); 25) Trincheiras: Yande Pears Mura – Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea, Amazonas (2019); 26) Protocolo de Consulta aos pescadores e pescadoras artesanais e caiçaras de Guaçuçaba, PR (2019); 27) Protocolo de Consulta aos ilhéus e ribeirinhos do Rio Paraná atingidos pelo parque nacional e APA de Ilha Grande (2019); 28) Protocolo Comunitário de Consulta Prévia – Comunidades Quilombolas e apanhadoras de Flores Sempre Vivas: Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas (2019); 29) Protocolo Comunitário de Consulta Prévia – Apanhadoras e Apanhadores de flores sempre vivas: Macacos, Pé de Serra e Lavras (2019); 30) Protocolo de Consulta dos Povos Yanomami e Ye'kwana (2019);*

Os protocolos são expressão da organização social, cultural, política e econômica dos povos tradicionais, que tem como objetivo exercer seu direito à autodeterminação e a autotutela. O conteúdo dos protocolos reproduz essa organização, onde “é possível encontrar os princípios, diretrizes, critérios e regras mínimas que deverão ser respeitados pelo Estado para que um processo de consulta prévia seja culturalmente adequado, respeitando-se as especificidades e o direito próprio dos povos em questão”<sup>16</sup>. Em um primeiro mo-

mento, são construídos, pela necessidade dessas comunidades serem ouvidas e participarem nos processos de desenvolvimento econômico, na implementação de projetos de rodovias, hidrovias, ferrovias, exploração mineral, empreendimentos do agronegócio, dentre outros.

Quanto à eficácia jurídica dos protocolos de Consulta construídos com fundamento na Convenção 160 da OIT, e na Constituição de 1988 devemos nos ater que:

<sup>16</sup> - SILVA, LIANA AMIN LIMA DA. 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.: SOUZA FILHO, CARLOS FREDERICO MARÉS DE; SILVA, LIANA AMIN LIMA DA; OLIVEIRA, RODRIGO; MOTOKI, CAROLINA; GLASS, VERENA (ORG.). PROTOCOLOS DE CONSULTA PRÉVIA E O DIREITO À LIVRE DETERMINAÇÃO. – SÃO PAULO: FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO; CEPEDIS, 2019, P.102.



*Convém lembrar que o respeito aos protocolos e procedimentos comunitários também possui fundamento na Constituição Federal de 1988, tendo em vista a proteção especial garantida ao pluralismo político (artigo 1º, inciso V) e aos direitos culturais alusivos à identidade de grupos sociais e seus modos de criar, fazer e viver (artigo 216). Os direitos à autodeterminação e ao pluralismo jurídico dos povos e comunidades tradicionais foram consolidados pela Convenção nº 169 da OIT. Esse tratado internacional de direitos humanos constitui um marco jurídico capaz de romper os paradigmas integracionistas e consolidar direitos decorrentes dessa garantia, como a autoidentificação de grupos sociais distintos de outros setores da sociedade nacional<sup>17</sup>.*



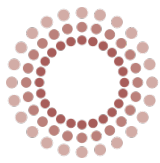
Foto: ©Jacy Santos

## **TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO PELO ESTADO DO PROCESSO DE CONSULTA (PARÁ E MARANHÃO)**

Desde a adesão do Brasil a Convenção 169 da OIT, diversas foram as tentativas de regulamentação dos processos de consulta prévia baseadas na Convenção. Importante destacar, que os protocolos de consulta são formas de regulamentação, ou seja, as comunidades afetadas dizem para o Estado, como quer ser consultada, como quer ser ouvida, como quer que seu direito fundamental à autodeterminação seja respeitado.

<sup>17</sup> - MOREIRA, ELIANE CRISTINA PINTO; MACIEL, LUCIANO MOURA. PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS: RESISTÊNCIA E AUTODETERMINAÇÃO NO ACESSO À BIODIVERSIDADE. IN.: LIMA, MARIA DOROTÉIA DE (ORG). REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. IPHAN-BRÁSILIA, Nº 38/2018, P.70.





No Estado do Pará, percebemos a estratégia dos protocolos de consulta, vem sendo realizada, buscando efetivar o direito fundamental dos povos indígenas, quilombolas, pescadores e demais povos tradicionais a consulta e a participação. A “onda” dos protocolos, se espalha como uma imensa “pororoca” Amazônica, ocupando toda a região com as boas novas, transpassando à região e atingindo todo as comunidades tradicionais no Brasil.

No ano de 2018, após as diversas comunidades da Região de Abaetetuba, de Santarém, e da Região do Xingu se mobilizarem e disputarem com o governo do Estado que cumprisse a convenção 169 da OIT, o governo paraense editou em 24 de janeiro de 2018, o decreto nº 1.969 cujo objetivo era instituir o grupo de estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização das consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais.

Após intensa mobilização das comunidades, bem como a edição de recomendação por parte das Defensorias Públicas do Estado e da União, e dos Ministérios Públicos Federais e Estadual, o governo do Estado revogou o primeiro decreto. Em 02 de maio de 2018, o governo editou o segundo decreto de nº 2.061, que **“Institui Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas”**.

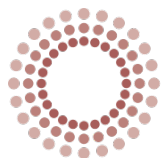
No ano 2019, foi reeditada os decretos anteriores sob o nº.: 343/2019, no qual **“Institui o Grupo de Trabalho incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais”**. Em todos os decretos, ao contrário

do que estabelece a Convenção 169 da OIT, as comunidades não foram consultadas sobre o decreto regulamentador.

No Estado do Maranhão, foi editado no âmbito da Secretaria Estadual de Meio Ambiente a Portaria nº.: 76 de 2019, que regulamentou o procedimento de consulta prévio no âmbito do Licenciamento Ambiental. Segundo o art. 1º da referida portaria, o procedimento da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), deverá ser observado antes da abertura dos processos de Licenciamento Ambiental.

No processo de regulamentação atribuiu-se a realização da Consulta Prévia as empresas que estejam realizando o empreendimento, que esteja em fase licenciamento ambiental. Por outro lado, quem deverá identificar as comunidades tradicionais a serem afetadas será a consultoria ambiental contratada pelo empreendedor. Estabelece ainda que, antes de iniciar a Consulta Livre, Prévia e Informada-CLPI, o responsável legal pelo empreendimento deverá acordar previamente com o representante do povo/comunidade tradicional a metodologia para a realização do procedimento.

A Consulta Livre, Prévia e Informada-CLPI ocorrerá antes da abertura do processo para solicitação da Licença Ambiental, devendo-se apresentar o Relatório correspondente acompanhado das respectivas evidências, além dos demais documentos e estudos ambientais previamente exigidos. Caso o empreendedor identifique na fase da Consulta Livre, Prévia e Informada-CLPI a existência de protocolos de consultas já constituídos pelo povo/comunidade tradicional, estes devem ser reconhecidos durante a consulta. Em todos os processos de regulamentação, as comunidades não foram consultadas sobre o decreto regulamentador.



## **A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5905 – CONVENÇÃO 169 DA OIT**

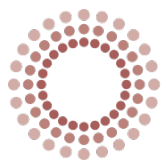
No ano de 2018 a governadora do Estado de Roraima ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5905, a qual questiona a exigência da realização do procedimento de consulta prévia aos povos indígenas, quilombolas, pescadores, e demais povos tradicionais na hipótese de instalação de equipamentos de transmissão de energia elétrica, redes de comunicação, estradas e demais construções necessárias às prestações de serviços públicos.

## **"DECRETÃO DE REGULAMENTAÇÃO DAS CONVENÇÕES DA OIT" – DECRETO FEDERAL N.º.: 10.088, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2019, UNIFICA TODAS AS CONVENÇÕES DA OIT E TAMBÉM O DECRETO 5051/2004.**

No início do Governo Bolsonaro, foi declarado que o Brasil sairia do acordo das nações unidas sobre mudanças climáticas, posicionamento que fora alterado após diálogos realizados entre o ministério do meio ambiente, e as representações diplomáticas de países Europeus. Diversas foram as ações no campo administrativo, orçamentário, político para diminuir e dar fim com as políticas públicas no campo da seara socioambiental.

Em março de 2019, os diplomatas brasileiros durante uma das reuniões da OIT se pronunciaram contra o “plano estratégico de engajamento” do secretariado da OIT, para promover reuniões e eventos que visem discutir nos Estados membros os documentos e mensagens sobre a Convenção 169. Foi criado também, um grupo de trabalho que



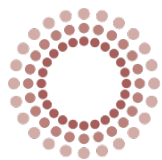


vem estudando formas do Brasil “denunciar” a convenção 169 da OIT que poderá acontecer entre os anos de 2021 e 2022. Esse grupo de trabalho, também tem como atribuição, alterar parecer da Advocacia Geral da União que reconhece a necessidade da realização da consulta prévia aos povos indígenas e as comunidades tradicionais que forem afetadas por grandes obras.

Neste sentido, o governo brasileiro editou em 05 de novembro de 2019, o Decreto nº 10.088, que consolidou todos os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal os quais dispõem sobre as promulgações de convenções e recomendações da OIT. Um desses decretos é o antigo Decreto 5051/2004, que internalizou a Convenção 169 da OIT.

Por ora, acreditamos que não se trata de uma revogação da Convenção, até porque não poderia o fazer desta forma, mais sim uma concentração em um só ato de todos os decretos que promulgaram convenções e resoluções da OIT. No art. 3º, deixa claro que as convenções que estiverem em anexo ao Decreto, uma delas a Convenção 169 da OIT, deverão ser executadas e cumpridas em sua integralidade. Em seguida, no art. 4º, possibilidade que o Congresso Nacional reveja seus atos que aprovaram as convenções anexas ao decreto, trazendo dois elementos que podem prejudicar as comunidades tradicionais, quais seja, quando as Convenções “acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.





## CAMINHAR SOBRE A CONSULTA PRÉVIA...

No Brasil existe a Portaria Interministerial nº.: 60, que estabelece os ritos para atuação da FUNAI, Fundação Cultural Palmares e do Instituto do Patrimônio Cultural nos processos de licenciamento ambiental que possam afetar, desde que dentro de um raio de quilometragem a depender do tipo de procedimento, comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e sítios arqueológicos. Neste sentido, os órgãos de licenciamento e as empresas, em todos os níveis do poder Estatal veem entendendo que esse procedimento substitui a consulta prévia.

Importante destacar, que o Tribunal de Contas do Estado do Pará, em acórdão vanguardista e recente (nº.: 58.861/2019), entendeu que a Consulta Prévia, Livre e Informada (CLPI), prevista no art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), deve ocorrer junto as comunidades impactadas pela Ferrovia Paraense. No dispositivo do acórdão o TCE, determinou que o Governo do Estado através da secretaria de estado responsável pelo empreendimento, realizasse a consulta prévia as comunidades diretamente afetadas pelo projeto de acordo com a Convenção 169 da OIT.

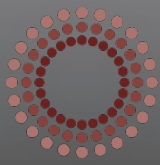
Neste sentido o processo de consulta, de acordo com a Convenção 169 da OIT, deve ocorrer por meio dos procedimentos adequados, que vem sendo estabelecidos pelos povos indígenas e comunidades tradicionais através de seus protocolos de consulta prévia, livre e informada.

Inúmeras vem sendo as decisões judiciais, seja no âmbito dos juízos de primeiro grau da Justiça Federal, seja nos Tribunais Regionais Federais, que reconhecem o direito à consulta prévia de povos originários, comunidades quilombolas e povos tradicionais. Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça também reconheceu este direito, mesmo que ele esteja sendo questionado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, corte que deve pautar suas decisões na Constituição Federal, realizando o controle de Constitucionalidade, mas também nos tratados e convenções internacionais, aplicando o controle de convencionalidade.

### MATERIAL COMPLEMENTAR E DE ESTUDO:

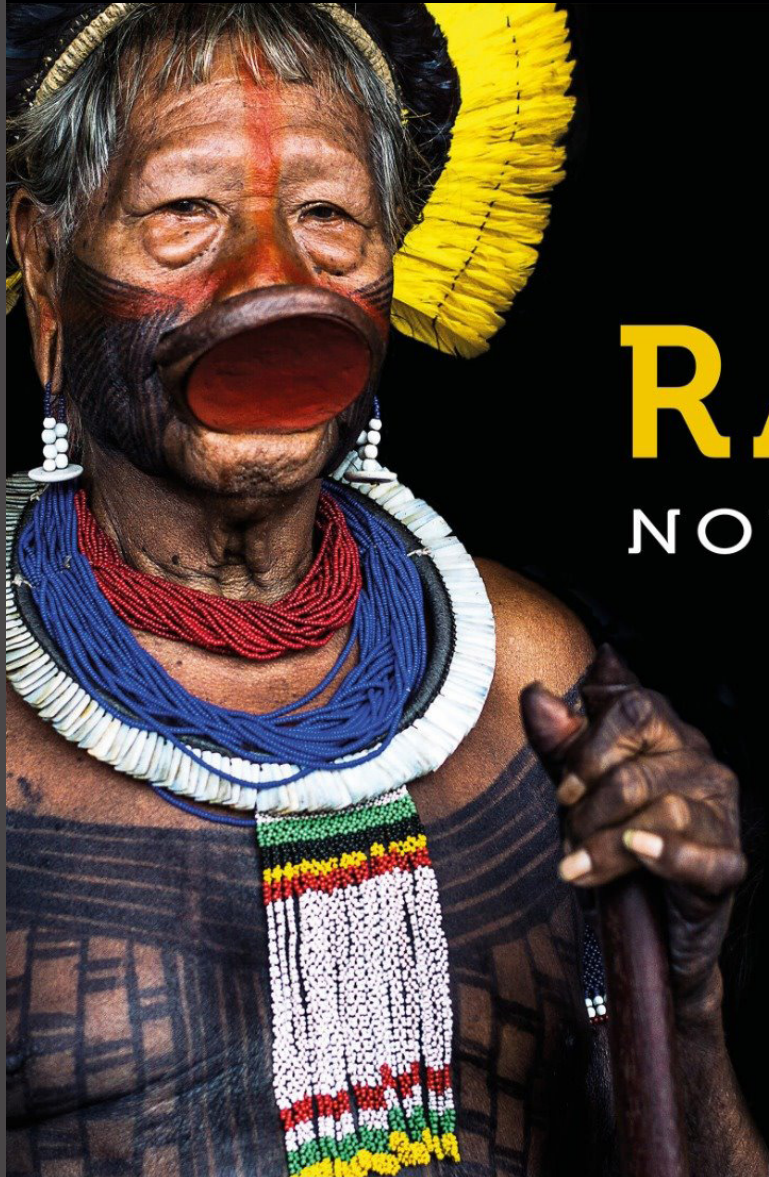
- Livro Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre determinação: <https://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2019/05/protocolos-de-consulta-web.pdf>
- Manual de Jurisprudência dos Povos Indígenas: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/manual-de-jurisprudencia-dos-direitos-indigenas.pdf>
- Protocolos de Consulta e Consentimento – Ideias para a elaboração de protocolos de consulta prévia, livre, informada e de consentimento: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/08/PC-e-Consentimento-Pr%C3%A9vio-FASE-vers%C3%A3o-2.pdf>
- Revista Proposta – FASE, nº 128, 2018-Ano 42: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Proposta-No-128-Para-Site-2.pdf>





OLMA

Observatório Nacional  
de Justiça Socioambiental  
Luciano Mendes de Almeida

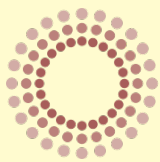


# RAONI

NOBEL DA PAZ

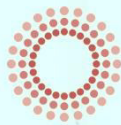
#raoninobeldapaz2020  
[www.fundar.org.br](http://www.fundar.org.br)





Série

## Lendo e Refletindo



OLMA

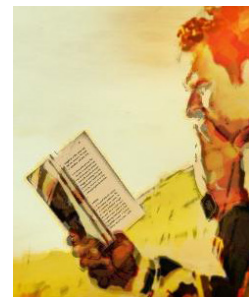


A série Lendo e Refletindo é uma iniciativa do Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida (OLMA), que busca socializar, através de sucintos textos, reflexões pertinentes às diferentes práticas e/ ou pensamentos ligados ao conceito de justiça socioambiental, economia solidária, educação popular, diálogo Inter religioso, educação para as relações étnico raciais, povos tradicionais, trabalho em rede, cenários políticos e administrativos nacionais, entre outros. A submissão de textos é aberta a quem interessar e não apresenta estrutura prévia obrigatória, estando ao livre estilo do autor. Se você tem interesse em enviar-nos um texto, ficaríamos muito agradecidos: [olmacomunica@jesuitasbrasil.org.br](mailto:olmacomunica@jesuitasbrasil.org.br)

Para ler os textos já enviados acesse a página da série:  
<http://olma.org.br/serie-lendo-e-refletindo/>

## RECEBA UM LIVRO EM CASA!

Com o objetivo de incentivar a leitura e discussão dos mais variados temas de interesse comum, o OLMA oferece junto com a “Série Lendo e Refletindo” um programa onde qualquer pessoa tem a possibilidade de escolher e receber um dos livros oferecidos (via correio, em todo território nacional) sem custos. **VEJA COMO FAZER:**



1. Preencha o formulário a partir do link abaixo, comentando algo sobre *esta publicação*.
2. Além disso informe seus dados e indique quais livros, entre os disponíveis, desejaria receber via correio (não haverá custos).  
Se durante o trimestre você for sorteado, ganha o livro disponível de sua preferência - na ordem que indicar - e o recebe em casa (junto com mais alguns brindes surpresa).

A biblioteca com os livros para escolha está em continua atualização. **Acesse** a página do programa de doação para conhecer todos os detalhes:

<http://olma.org.br/livros-programa-de-doacao-olma/>

Preencha um formulário por publicação do OLMA (conheça no link todas as publicações que fazem parte do programa neste trimestre e  **aumente suas chances**).

**COMPARTILHE ESTA IDÉIA!**