

# POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E QUILOMBOLAS

**Subsídios sobre o tema Consulta Prévia face a instalação de grandes empreendimentos na Amazônia: estado da arte e proposições para discussão de diretrizes**

**Luís Donisete Benzi Grupioni,**  
Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena  
RCA – Rede de Cooperação Amazônica

# Sobre a oportunidade da iniciativa da FGV

**Momento preocupante:** aponta para a possibilidade de uma inflexão nos direitos indígenas e quilombolas

---

**Modelo de desenvolvimento:** expansão econômica e ocupação territorial desconsidera direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais

Populações tradicionais e meio ambiente voltam a ser vistos como problemas para as grandes obras

Experiência negativa com os processos de implantação de empreendimentos na Amazônia

Possibilidade de construir diretrizes e incidir nos processos atuais

# Histórico: algumas datas significativas sobre consulta prévia

**1988** - Promulgação da atual Constituição Brasileira: momento de reconhecimento dos direitos culturais indígenas

**1989** - Aprovação da Convenção 169 da OIT (revisão da Convenção 107)

**1989 - 2001** - discussão no Congresso Nacional para ratificação da Convenção 169

**2002** - Convenção é aprovada pelo Congresso e ratificada pelo governo brasileiro junto a OIT - Decreto Legislativo 143/2002

**2003** - Começa a vigorar no Brasil a Convenção 169

**2004** - Promulga com força de lei, integrando ao ordenamento jurídico nacional - Decreto Presidencial 5.051/2004

**2012** - governo brasileiro assume o compromisso de regulamentar a consulta prévia

## Convenção 169: A passos lentos

- ✓ Tendência de reconhecimentos de direitos formais que não se efetivam na prática

---

- ✓ Redução do escopo da Convenção a questão do direito de consulta e não acolhimento de seus dispositivos nas políticas públicas
- ✓ Sujeitos de direito desconhecem o conteúdo da lei
- ✓ Reverter o olhar: ver a **Consulta Prévia como uma oportunidade** para o estabelecimento de novas relações entre o Estado e os povos indígenas.

# Convenção 169: evolução no direito internacional

- ✓ Estados Nacionais devem promover o respeito à diversidade étnico-cultural dos povos indígenas em todas as suas dimensões, reconhecendo que são os povos indígenas que devem decidir quais são as suas prioridades em desenvolvimento e que eles têm o direito de participar dos planos e programas governamentais que os afetem.
  - ✓ OBS: Aplicação às comunidades quilombolas como “povos tribais”
  - ✓ OBS: A questão da aplicabilidade às comunidades tradicionais
- ✓ Instituição do direito de consulta emerge no bojo do debate sobre a autodeterminação
- ✓ O direito a consulta **como um direito fundamental**, que ao ser protegido tem conexões com múltiplos direitos fundamentais como o direito a participação, a igualdade, a integridade cultural, a direitos territoriais, a subsistência
- ✓ Direito de consulta implica em estabelecer um **processo comunicativo e de negociação**, baseado na boa fé de ambas partes (Estado e povos indígenas ou comunidades quilombolas) com a finalidade de se chegar a um acordo.

# Diálogo, participação e democracia

- ✓ O direito a consulta prévia deve ser compreendido como um instrumento de **diálogo** entre os povos e comunidades e o Estado, que visa garantir o direito à **participação efetiva** no processo de tomada de decisões legislativas e administrativas que envolvam direitos coletivos dos povos indígenas e quilombolas.
- ✓ É um mecanismo de participação social no processo de tomada de decisões do Estado, de efetivação da **democracia**.
- ✓ A consulta tem por finalidade última alcançar um **acordo vinculante**.
- ✓ **Dever do Estado - Direito dos povos e comunidades tradicionais**

# Diálogo como processo e não como evento

## Diálogo cultural marcado:

- Por boa fé
- Pela transparência e pelo caráter público
- Flexível para atender a diversidade
- Livre de pressões
- Participativo e com responsabilidade pública
- Vinculante, no sentido de incorporar o que se dialoga na decisão a ser tomada

Mecanismo para garantir a **efetividade da participação** de povos e comunidades tradicionais no contexto de uma **sociedade plural** que reconhece e valoriza as diferenças culturais.

# Regulamentação do direito / dever da consulta prévia

## Posições distintas:

---

- Aplicação direta, prescinde de regulamentação, tem vigência e é autoaplicável, vigorando de forma plena
- Princípio que precisa ser regulamentado, por meio de normatização nacional
- Regulamentação deveria discutir **regras para a efetividade do mecanismo** de consulta, mas não o direito em si (**não limitar o conteúdo do direito**, mas indicar caminhos de como ele será implementado):
  - Sobre o que se consulta? Quem é consultado?
    - Quem consulta? Quando se consulta?
  - Como é que se consulta? Qual o resultado da consulta?
- **Congresso Nacional:** nenhuma norma para consultar
- **Governo Federal:** tentativa frustrada com o GTI



# Vigência do Direito de Consulta

## O direito de consulta vigora no país

É desrespeitado ou erroneamente compreendido, enfrentando sérios desafios para seu pleno reconhecimento e efetivação.

Um olhar sobre um conjunto recente de medidas administrativas, de leis aprovadas ou em discussão, e de decisões judiciais evidencia **as limitações na compreensão do direito de consulta nas três esferas de poder no Brasil** (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Há graves descumprimentos deste direito e conseqüentes violações à autonomia, organização social e direitos territoriais de povos indígenas e tribais.

**Congresso:** ignora

**Executivo:** formalidade burocrática para decisões tomadas

**Judiciário:** reconhece, limita e suprime (liminar de segurança)

## Propostas da sociedade civil

O processo de regulamentação não avançou

Necessário avançar de forma independente no entendimento do potencial do mecanismo da consulta prévia.

Proposta de elaboração de **Protocolos de Consulta**:

- Como os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas consideram adequados serem consultados pelo Estado brasileiro?
- Definição explícita e pública de regras de representação, organização e acompanhamento de processos de tomada de decisões de cada povo, organização ou comunidade.

A proposta é consensuar e difundir regras internas de tomada de decisão e de representação política, preparando os povos e comunidades indígenas para o diálogo com o governo, de modo que possam dizer que realmente foram consultados.

# Como se preparar para exercer o direito de consulta

Antes do início de processos de diálogo com o Estado, povos e comunidades indígenas e quilombolas **precisam se preparar e decidir:**

- **Quem pode falar** por cada povo ou comunidade envolvida,
- **Qual a melhor maneira** de manter um diálogo com os representantes do Estado de forma a que todos **se sintam representados** e comprometidos com o que está sendo discutido
- **Quanto tempo** é necessário para construir consensos internos e **garantir que os acordos** sejam cumpridos.

Organização social	Representação política
Como se tomam decisões?	Quem fala em nome de quem?

# Consulta, empresas e povos, comunidades tradicionais e quilombolas

Consulta diz respeito fundamentalmente à uma responsabilidade do Estado e esses povos e comunidades.

- Não cabe as empresas promoverem processos de consulta sobre um empreendimento, pois esse direito se **aplica a um momento anterior ao empreendimento ser decidido.**

Empresas e bancos devem exigir que empreendimentos sejam consultados.

Durante a execução do empreendimento, oportunidades de consulta envolvendo empresas.

Setor financeiro e empresarial: exigindo o cumprimento do consulta, como salvaguarda.

# Pensando em possíveis diretrizes - Propostas

- Que o Estado não mais ignore o dever de se realizar consultas livres, prévias e informadas sobre medidas administrativas e legislativas que afetem povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.
  - Que o Estado brasileiro reconheça que os povos e comunidades tradicionais são sujeitos do direito à consulta livre, prévia e informada.
- Que a governo retome o processo a partir de um plano de regulamentação acordado com os povos interessados; que este não restrinja o exercício do direito, nem seja contrária aos princípios de pluralidade e autonomia dos povos.
  - Definir com urgência o rito no processo legislativo para a realização de consultas a projetos que afetem direitos coletivos
  - Revogar a Portaria 303/AGU, revertendo o quadro de quebra de confiança para a retomada do diálogo entre o Estado e os povos indígenas na implementação do direito à consulta
  - Focar a regulamentação na orientação da administração para gerar melhores condições para a efetiva implementação do direito, e respeitar a autonomia dos grupos, inclusive quanto a seus protocolos de consulta quando for o caso

# Pensando em possíveis diretrizes - Propostas

Que o direito à consulta seja respeitado e efetivado em todas as etapas de tomada de decisão pública desde o planejamento, o licenciamento, a execução e o monitoramento das obras

- Garantir que as consultas passem a integrar os estudos e levantamentos que subsidiam a proposição de planos estratégicos e de construção de empreendimentos
- Assegurar que consultas sejam realizadas no momento de estudos e planejamento dos empreendimentos e elaboração de planos governamentais

Que direitos coletivos sejam considerados como uma variável importante em planejamentos estatais

- O governo federal deve se abster de utilizar subterfúgios judiciais e cumpra sua obrigação de consultar

# Pensando em possíveis diretrizes - Propostas

Que o Estado assuma sua responsabilidade de apoiar processos de entendimento, discussão e elaboração com autonomia de **Protocolos Próprios de Consulta** conforme as formas de organização social dos povos interessados

Que o Estado atue na definição de regras de relacionamento entre Empresas e povos e comunidades

Que as empresas exijam do governo a realização de consultas prévias a tomada de decisão pela efetivação de empreendimentos

Que os bancos e organismos multilaterais exijam o cumprimento da obrigação de consulta pelo Estado antes da concessão de financiamentos

➤ **OBS dos consultores: A questão do CLPI e da licença social para operar**

## **Orientações para o trabalho em grupo**

**Objetivos:** Apresentar subsídios para a organização do Seminário Específico do GT Povos Indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas ocorrer entre 29, 30 e 31 de agosto de 2016 em Brasília.

### **Divisão dos grupos**

#### **Responder as seguintes questões:**

Quais recomendações em termos de organização para o Seminário:

- Quais temas a serem discutidos e aprofundados
- Quais atividades preparatórias
- Quem deve participar
- Sugestões metodológicas e de programação