



“



O Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada “é um direito que se peça licença para entrar em nossa casa. Significa também, no caso de nos informar bem, de nos ouvir e aceitar a nossa opinião. Se a gente concorda que entrem na nossa casa, que entrem no nosso rio, em nossa floresta.”

- Iremar Ferreira

”

Índice

Apresentação	.....	Página 1
1. O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado	.....	Página 4
Fundamento	.....	Página 4
O que é a consulta?	.....	Página 7
E o consentimento?	.....	Página 8
2. O Surgimento dos Protocolos de Consulta e Consentimento	.....	Página 8
3. Elaboração dos Protocolos de Consulta e Consentimento	.....	Página 11
4. Implementação dos Protocolos de Consulta e Consentimento	.....	Página 12
Perguntas para discussão:	.....	Página 15
Parte 1: O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado	.....	Página 16
Parte 2: O Surgimento dos Protocolos de Consulta e Consentimento	.....	Página 17
Parte 3: Elaboração dos Protocolos de Consulta e Consentimento	.....	Página 18
Parte 4: Implementação dos Protocolos de Consulta e Consentimento	.....	Página 20
Avaliação do video		



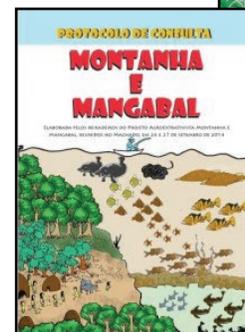
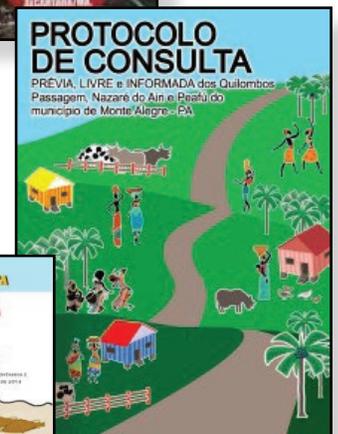
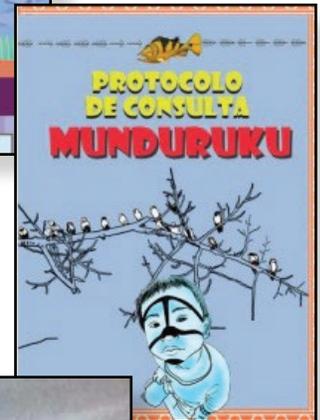
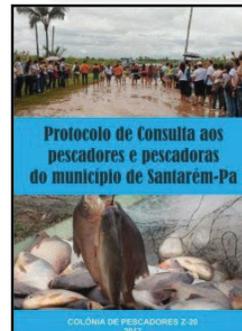
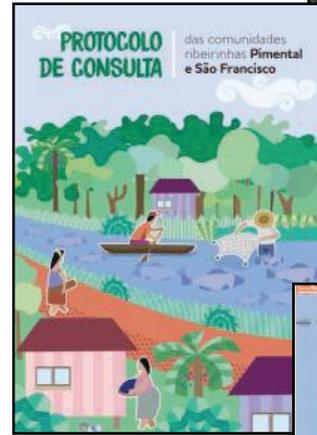
Apresentação

O vídeo **“Protocolos de Consulta: Instrumento para a Defesa de Territórios e Direitos”** busca trazer experiências e vozes de pessoas envolvidas na elaboração e implementação de Protocolos de Consulta, incluindo técnicos e membros de comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas que utilizam os mesmos como um instrumento na luta de defesa de seus direitos. Trata também de contextualizar e ressaltar a importância desse instrumento, dentro dos direitos mais amplos dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais, no direito brasileiro e internacional.

Esse material busca resumir e complementar o conteúdo do vídeo, além de trazer perguntas para discussões em workshops e atividades de formação e intercâmbio entre povos indígenas e outras comunidades tradicionais sobre processos de elaboração e implementação de protocolos de consulta, como ferramenta para garantir o direito a consulta e consentimento livre, prévio informado e subsidiar a elaboração de protocolos de consulta.

A abertura do vídeo começa com uma cena do Ailton Krenak no Congresso Nacional, na época de elaboração na nova Constituição Federal do Brasil em 1988, quando os povos indígenas e quilombolas conseguiram importantes conquistas de seus direitos fundamentais.

Assim, o vídeo procura mostrar como o direito à consulta e consentimento livre, prévio e informado faz parte de um conjunto de direitos fundamentais dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais, conquistados na Constituição Federal e em acordos internacionais como a Convenção 169 da OIT, que incluem os direitos territoriais, o direito à autodeterminação e o respeito à diversidade cultural.



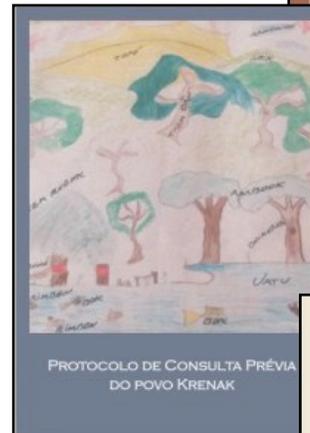
Apresentação cont.

Para tanto, o vídeo se divide em quatro partes:

- 1) O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio, e Informado
- 2) O Surgimento dos Protocolos de Consulta
- 3) A Elaboração dos Protocolos de Consulta
- 4) Implementação dos Protocolos de Consulta

O material apresentado aqui procura destacar pontos importantes de cada uma das quatro partes do vídeo, trazendo informações complementares que aprofundam em questões importantes, em conjunto com perguntas para discussão em oficinas, reuniões e outras atividades de formação e intercâmbio dos movimentos.

Bom trabalho!



“O protocolo de consulta surgiu de uma necessidade, devido ao descaso que vinha acontecendo com outros empreendimentos, com a falta de nos ouvir, de ser implementado algo grande na região e não ouvir a população de lá, não ouvir um povo, então se partiu dessa necessidade.”

- Bel Juruna



“Um direito que se peça licença para entrar emO direito a consulta livre, previa e informada, de boa fé, e culturalmente adequada, assegurado especificamente pela Convenção 169 da OIT, é na verdade um direito que protege um direito anterior de seus titulares, que são os povos indígenas e tradicionais.”

- Bruno Caporrino

O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado

A primeira parte do vídeo trata do direito dos povos e comunidades indígenas e tradicionais a serem consultados, de forma livre e informada, de boa fé, antes da tomada de decisões que possam afetar seus territórios e direitos. Esse direito foi inicialmente previsto, no plano internacional, em 1989, quando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a sua Convenção 169.

Fundamento

O Direito à Consulta deriva do direito à autodeterminação dos povos indígenas e tradicionais para decidir “seus próprios assuntos, com total liberdade, para promover o seu desenvolvimento econômico, político, social, cultural, educativo e jurídico”, como ressaltou Bruno Caporrino no vídeo. O direito à autodeterminação é previsto na Convenção 169 e também na Constituição brasileira de 1988, na qual são garantidos os direitos dos povos indígenas organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e a proteção da cultura, especialmente as populares, indígenas e afro brasileiras, nos arts. 215 e 231. Em relação às comunidades Quilombolas, o Supremo Tribunal Federal reconheceu também, em 2019, o critério da autodeterminação.



“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (...)”

“Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”

O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado cont.

Hoje, a Consulta também é prevista na Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas (UNDRIP), de 2007, e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da Organização dos Estados Americanos (OEA), adotada em 2016. Ambas as Declarações e a Convenção 169 tratam da consulta prévia, livre e informada e de boa fé, que deve ser culturalmente adequada e com o objetivo de obter o consentimento antes de decisões serem tomadas.



As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira adequada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (Artigo 6, Convenção 169, OIT)

Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo; (Artigo 32, item 2, UNDRIP, ONU)

Os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado (Artigo 4 da Declaração Americana, OEA)

Na América Latina, um grande número de países ratificou a Convenção 169 e a incluiu em sua legislação nacional, inclusive o Brasil. A Convenção foi ratificada pelo Decreto Legislativo 143 de 2002 e entrou em vigor em 2003 ¹, e é vinculante internamente, ou seja, deve ser respeitada.



¹ É importante destacar que o Decreto Presidencial que internalizou a Convenção, Decreto 5051 de 2004, foi revogado e as Convenções da OIT foram unificadas através de Decreto de 1088 de 2019, então a Convenção 169 ainda é válida internamente através dele.



“O Estado, o governo, deve travar um diálogo com os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, antes de adotar medidas que possam afetar direitos coletivos desses grupos e a vida deles. Então é basicamente um diálogo, uma conversa, antes da adoção dessas medidas. Em palavras mais fáceis, é isso.”

- Rodrigo Oliveira



O que é a consulta?

A Consulta é um processo no qual o Governo pergunta aos povos o que acham sobre um projeto, programa ou medida que os afeta. Deve ser feito de boa fé, iniciado pelo Governo de acordo com o procedimento indicado pelos povos e comunidades. Ao final deste processo os povos e comunidades podem emitir seu consentimento, propor um acordo ou ainda dizer NÃO ao objeto da consulta.

Como observado, ela é obrigação do governo, somente podendo por ele ser iniciada. Desta forma, não poderá ser delegada à ente privado ou empresa pública, tão pouco deverá ser conduzida por uma consultoria paga pelo empreendedor. É também um processo por ser algo que não ocorre de uma única vez. Além disso, é autônoma, não se confundindo com o procedimento de licenciamento ambiental.

A consulta também se aplica a decisões em todos os níveis de governo: municipal, estadual e federal, em relação a todas as medidas administrativas e legislativas, como planos, programas, certidões, declarações, decretos, autorizações, permissões, bem como aos projetos de lei. Ela deve ocorrer antes da tomada de decisão e deve respeitar os próprios modos de vida e culturas dos povos indígenas e tradicionais. Para garantir que esses direito seja respeitado de forma adequada, foram criados os protocolos de consulta e consentimento, como veremos a seguir.

É importante notar que a consulta não depende da demarcação e promulgação do território e que povos indígenas e comunidades tradicionais sem seus territórios homologados também tem esse direito.

Em relação a povos indígenas isolados, a condição de isolamento em si pode ser entendida como uma expressão de autonomia dos povos isolados e a própria consulta violaria esse direito. Assim, o Governo deveria estudar e evitar impactos que possam potencialmente produzir impactos nos mesmo. ²

² YAMADA, Erika. Nota Técnica 10 CGPC/DPDS/FUNAI, 2013

E o consentimento?

O consentimento é a possibilidade dos povos concordarem ou vetarem um projeto ou medida. Deve haver consentimento quando há risco para os direitos fundamentais dos povos, como a integridade e os modos de vida e desenvolvimento ³. A Convenção 169 determina que o consentimento é necessário em alguns casos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujas decisões são vinculantes no Brasil, ampliou as hipóteses, entendendo que deve ocorrer no caso de grandes projetos com impactos profundos nos territórios, conforme decidido no caso *Saramaka v. Suriname*, 2007.

O Surgimento dos Protocolos de Consulta e Consentimento

Embora a Convenção 169 da OIT tenha sido adotada como lei no Brasil, o direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado muitas vezes não é respeitado ou implementado corretamente pelo governo. Por exemplo, vários proponentes de projetos têm procurado caracterizar 'audiências públicas', que fazem parte do licenciamento ambiental, como se fossem um processo de consulta prévia, mas são bem diferentes. As audiências públicas são abertas a toda sociedade e, muitas vezes, acontecem quando decisões políticas sobre o projeto já foram tomadas. Outra diferença importante, consiste no fato da audiência pública ser uma fase do procedimento de licenciamento, e a consulta é autônoma, não se confundindo ainda com a participação dos órgãos governamentais previstos em legislações especiais.

Além disso, a Convenção diz que o método de consulta em si deve respeitar os modos de vida e culturas dos povos indígenas e tradicionais.



³ YROGEN FRAGADO, Raquel apud LIMA, Liana. In GLASS, Verena (org). Protocolos de Consulta Previa e o direito à livre determinação, Fundação Rosa Luxemburgo, 2019.

O Surgimento dos Protocolos de Consulta e Consentimento cont.

Se o governo elaborasse políticas próprias para a consulta, poderia estabelecer regras que ferem o modo de tomada de decisão dos povos indígenas e tradicionais, que são plurais e cada uma tem a sua própria cultura. Portanto, surgiu a necessidade dessas comunidades tomarem o processo em suas próprias mãos.

Como os direitos não estavam sendo respeitados, os protocolos de consulta foram criados. O primeiro protocolo no Brasil foi criado pelos Wajãpi, no Amapá, a partir de um estudo da Constituição e da Convenção 169. O Protocolo dos Wajãpi estabeleceu como eles querem ser consultados e de que jeito, indicando todas as etapas do processo. Logo depois, vários outros povos indígenas e quilombolas, ribeirinhos e outros povos tradicionais passaram a criar os seus protocolos, como o povo Munduruku e os ribeirinhos de Montanha e Mangabal no rio Tapajós.

Os protocolos explicam cada passo que deve ser tomado, antes do governo tomar qualquer decisão sobre políticas e projetos que possam afetar seus territórios e meios de vida. Deve mostrar como a consulta deve ocorrer para respeitar a sua cultura e sua própria organização interna e de tomada de decisão, bem como sua relação com o território, com suas cosmovisões e com a natureza. Eles também protocolos são denominados “protocolos autônomos ou comunitários de consulta e consentimento” uma vez que vem de cada povo, cada comunidade.





“Os protocolos de consulta são instrumentos absolutamente necessários e importantes”

- Andreia Fanzeres



Elaboração dos Protocolos de Consulta e Consentimento

Os protocolos de consulta e consentimento devem ser elaborados pelos próprios povos e comunidades tradicionais, sendo também considerados “protocolos autônomos ou comunitários de consulta e consentimento”. Assim, cada grupo pode definir e explicar como deve ser um processo apropriado de consulta prévia pelo Estado, respeitando a sua cultura e a forma tradicional de tomada de decisão.

Como nos contaram no vídeo, os povos e comunidades que elaboraram seus protocolos fizeram oficinas com a participação de jovens, mulheres, guerreiros, caciques, pajés, puxadores, e depois uma grande assembleia. A construção do protocolo tem que respeitar a cultura e ter participação de toda a comunidade para que realmente tenha legitimidade.

Cada processo de elaboração do protocolo é diferente, depende de como funciona a organização interna e a cultura de cada grupo, mas tem coisas em comum. Sempre existem discussões iniciais, reuniões, oficinas e a aprovação final do documento numa assembleia geral. Uma parte importante é manter uma ata das reuniões e uma mediação ou facilitação.

O apoio técnico de organizações parceiras de confiança como o Ministério Público, a Defensoria Pública ou entidades do terceiro setor também é fundamental. Entretanto, essas organizações não podem ser empresas ou ter interesses na finalidade da decisão dos povos. Além disso, os parceiros não devem estar presentes no momento da tomada de decisão, para que seja decisão inteiramente livre e autônoma.



Implementação dos Protocolos de Consulta e Consentimento

Depois que o protocolo é elaborado, como foi pontuado no vídeo, ele deve ser publicado e divulgado amplamente. Levar esses protocolos aos Ministérios, Congresso e outros tomadores de decisão e colocá-los em meios de comunicação e imprensa os fortalecem ainda mais. Assim, o governo e empreendedores não podem alegar que não tinham conhecimento de sua existência.

Além disso, as manifestações de órgãos como FUNAI, Fundação Palmares e INCRA, embora essenciais no processo de licenciamento, não substituem a consulta, que deve ser feita diretamente aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Outra questão são empresas querendo realizar a consulta, quando essa deve ser feita pelo governo por meio de um “processo” indicado no protocolo.

Alguns protocolos já foram muito bem sucedidos em impedir empreendimentos que seriam prejudiciais, inclusive por decisões do Judiciário. Por exemplo, o protocolo de consulta do povo Juruna foi fundamental para suspender o licenciamento ambiental de Belo Sun, um enorme projeto de exploração de ouro controlado por uma mineradora canadense, que seria localizado na Volta Grande do Xingu, a poucos quilômetros de seu território.

Outra conquista importante aconteceu no rio Tapajós, onde o protocolo Munduruku foi importante para manter a decisão judicial de suspender o licenciamento ambiental da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, obrigando o governo a realizar a consulta prévia sobre o projeto junto aos povos indígenas e outras comunidades tradicionais.



Implementação dos Protocolos de Consulta e Consentimento cont.

É essencial que, como já mencionado, a construção do protocolo seja conduzida pelos povos indígenas ou tradicionais e pelo governo, com possível apoio técnico de especialistas e parceiros isentos, que não tenham interesse no empreendimento ou política. Isso também pode ocorrer na implementação do Protocolo, durante a realização do processo de consulta e consentimento. Existe um grave risco de tentativas de cooptação no momento da consulta, para que este atenda a outros interesses, a qual todos envolvidos devem estar atentos, para resguardar que o Protocolo seja respeitado.

Por fim, o protocolo e o processo de consulta livre, prévia e informada e de boa fé e o consentimento livre, prévio e informado são instrumentos importantes para fazer os seus direitos de autodeterminação dos povos indígenas e tradicionais e demais direitos consagrados na Constituição Federal e na legislação internacional e nacional valerem. Assim, os protocolos de consulta podem contribuir para um futuro mais seguro e feliz para as gerações atuais e futuras dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais.





“Nós conseguimos construir esse protocolo. Fizemos oficina, foram várias oficinas nas aldeias e teve participação de jovens, mulheres, guerreiros, caciques, pajés, puxadores, né? Então, teve toda essa participação do nosso povo, durante e quando a gente terminou de fazer oficinas a gente fez uma grande assembléia”

- Maria Leusa

Perguntas para discussão

Parte 1: O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado

- 1) Como se pode definir o Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado?
 - 2) Como esse direito está enraizado em outros direitos dos povos indígenas e quilombolas que estão garantidos na Constituição Federal de 1988?
 - 3) Quais são os principais acordos internacionais que reconhecem o direito a consulta e consentimento, livre, prévio e informado?
 - 4) De acordo com esses acordos internacionais e a legislação brasileira, quais os grupos que têm o direito de serem consultados?
 - 5) Quem deve realizar a consulta, e em que momento(s) do processo de tomada de decisões política ou legislativa?
 - 6) Como deveria ser usado o resultado do processo de consulta?
-



Perguntas para discussão cont.

Parte 2: O Surgimento dos Protocolos de Consulta e Consentimento

- 7) Por que surgiram os Protocolos de Consulta? O que levou os Wajãpi a elaborar seu protocolo de consulta?
 - 8) Porque será que o governo tem demonstrado tanta dificuldade para respeitar o direito a consulta e consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas e outros grupos tradicionais?
 - 9) Como um protocolo pode ajudar a garantir o direito a consulta e consentimento livre, prévio e informado?
 - 10) Se a sua comunidade (ou povo) ainda não têm um protocolo de consulta, você acha que seria importante como instrumento de defesa de seu território e direitos?
-

Perguntas para discussão cont.

Parte 3: Elaboração dos Protocolos de Consulta e Consentimento

- 11) No vídeo, Maria Leusa Kabá falou sobre como foi o processo de elaboração do protocolo do povo indígena Munduruku, O que vocês achou mais importante sobre o que ela e outras pessoas falaram no vídeo sobre o processo de elaboração de um protocolo de consulta?
- 12) Como você imagina um processo de elaboração de Protocolo na sua comunidade, respeitando a sua cultura? Quais cuidados devem ser tomados (inclusive em relação à participação de pessoas de fora)?
- 13) Pensando em como a sua comunidade toma decisões, o que você acha que deve estar incluído no protocolo? Como um protocolo de consulta pode garantir a uma boa participação da comunidade na tomada de decisões, respeitando a cultura do povo?
- 14) O que não deve faltar num protocolo de consulta?
-



Perguntas para discussão cont.

Parte 4: Implementação dos Protocolos de Consulta e Consentimento

15) Depois de elaborar um protocolo de consulta, o que é um próximo passo importante, lembrando das falas dos entrevistados (Maria Leuza, Antônio Oliveira e Eva Canoé)? Porque a divulgação de um protocolo é importante?

16) Que outros caminhos podem ser utilizados para efetivar os protocolos?

17) Quais são os principais desafios para garantir a implementação de um Protocolo? Qual a melhor forma de enfrentar esses desafios?





“Dentro do protocolo é muito importante quando pontuamos as especificidades dos territórios, da comunidade. Porque o nosso tempo não é o mesmo tempo do governo, do capital. Isso precisa ser respeitado.”

- Vanuza Cardoso

Avaliação do vídeo

O que vocês acharam do vídeo?

O que foi mais interessante?

O vídeo deu boas ideias para trabalhar com a sua comunidade e movimento?

Faltou alguma coisa importante no vídeo?

Você acha interessante divulgar o vídeo para outros parentes?

Que outro tipo de informação você precisa para trabalhar sobre esse assunto com a sua comunidade ou movimento?



Creditos do Vídeo

Direção e Edição

Todd Southgate

Narração

Nayra Paye Kaxuyana

Música

Marlui Miranda

Roteiro

Anna Maria Cárcamo
Biviany Rojas Garzon
Brent Millikan
Isabel Harari
Johny Giffoni

Depoimentos

(em ordem de aparência)

Ailton Krenak
Bruno Caporino
Bel Juruna
Maria Leusa Kabá
Kumaré Wajãpi
Rodrigo Oliveira
Iremar Ferreira
Vanuzza Cardoso
Jatuta Waiai
Leonardo Rikbatska
Antônio Oliveira
Andreia Fanzeres
Maria Eva Canoé
Doto Takak Ire
Minâ Myky

Imagens adicionais

Instituto Kabú
Fundação Darcy Ribeiro
Greenpeace-Brasil
Juliana Pesqueira

Assistente de Produção

Anna Maria Cárcamo
Pablo Montiel
Filipe Ferreira Marques
Rafael Maranhão

Agradecimentos especiais

Nayra Paye
Marlui Miranda
Cristina Orpheo
Erika Yamada
Inimá Krenak
Maira Krenak

Apoio

Fundação Mott
Fundação Moore

Creditos da Cartilha

Texto:

Brent Millikan
Anna Maria Cárcamo
Johny Giffoni,

Desenho:

Todd Southgate.
Anna Maria Cárcamo

Photos:

Todd Southgate.

Para saber mais / Textos complementares

Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação, Fundação Rosa Luxemburgo:
<https://rosalux.org.br/livro-sobre-protocolos-de-consulta-reforca-direito-de-povos-tradicionais/>

Guia de Protocolos, RCA: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/2019-Guia-de-Protocolos-RCA-vers%C3%A3o-web.pdf>

Protocolos de Consulta e Consentimento Prévio, Fase: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/08/PC-e-Consentimento-Pr%C3%A9vio-FASE-vers%C3%A3o-2.pdf>

