

# Elaborações Indígenas do Direito de Consulta no Brasil

**Luís Donisete Benzi Grupioni**

Antropólogo, coordenador do Iepé, secretário-executivo da RCA

**PARA GARANTIR SUA PARTICIPAÇÃO EM DECISÕES E PROCESSOS QUE OS AFETEM, OS POVOS INDÍGENAS E OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS VÊM ELABORANDO PROTOCOLOS DE CONSULTA QUE EXPLICITAM MODOS ADEQUADOS DE DIÁLOGO, APONTANDO RUMOS E LIMITES PARA ACORDOS E CONSENSOS POSSÍVEIS**

Entre as principais inovações trazidas pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT/ONU) está a instituição do direito à consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e tribais<sup>1</sup>, que emergiu no bojo dos debates sobre a efetivação do direito à autodeterminação. Uma solução jurídica que, de um lado, afasta o temor de vários países de que o reconhecimento de tal princípio implica na possibilidade de “independência” desses povos frente aos governos nacionais; e, de outro, garante que medidas administrativas e legislativas que os afetem não continuem a ser adotadas à sua revelia, impactando seus direitos, bens e interesses. Em última instância, o exercício prático da consulta prévia tem por finalidade alcançar um acordo vinculante entre os agentes do Estado e os representantes dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

## UMA HISTÓRIA EM PASSOS LENTOS

No Brasil, a Convenção 169, adotada pela OIT em 1989, ficou em tramitação por cerca de 15 anos até ser integrada ao ordenamento jurídico nacional em 2004 (Decreto Presidencial 5.051). Oito anos depois, em 2012, o Governo Federal assumiu o compromisso de regulamentar a consulta prévia, em resposta a OIT, após denúncias de que seus termos não vinham sendo respeitados no país. Este processo de regulamentação tem sido

marcado por duas posições distintas. De um lado, aqueles que se manifestam pela não regulamentação argumentam que a norma já tem aplicação plena e direta desde que a Convenção se tornou lei nacional. De outro, aqueles que se posicionam a favor de uma normatização nacional defendem a necessidade de se discutir e estabelecer regras para a efetividade do mecanismo de consulta.

Reforça o movimento contrário à regulamentação o fato de que, em alguns países da América Latina que construíram regras de consulta, tais experiências acabaram por limitar o conteúdo do direito, em vez de indicar caminhos de como ele deveria ser implementado. Por sua vez, o movimento a favor avalia que normas nacionais imputariam um procedimento comum ao governo, reafirmando o direito e impondo orientações aos seus diferentes órgãos. Reforçam essa posição manifestações do judiciário de que a inexistência de procedimentos explicitados impede a obrigatoriedade da consulta, pela falta de parâmetros.

O poder Executivo ensejou um processo de regulamentação em 2012, com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Contudo, passados dois anos de trabalhos desenvolvidos sem a participação dos sujeitos de direito, o grupo não foi capaz de construir consensos internos ao próprio governo. Importante reconhecer que, desde que passou a vigorar com força de lei no Brasil, a Convenção 169 não rompeu com a velha e conhecida tendência, em nosso país, de reconhecimento de direitos formais que não se efetivam na prática. A adesão voluntária do Brasil a acordos e compromissos internacionais de direitos humanos fica suplantada pelo fortalecimento da velha concepção de que populações tradicionais e meio ambiente são como que entraves para o progresso e as grandes obras. Porém, é preciso afirmar que o direito à consulta vigora no país, ainda que seja desrespeitado ou erroneamente compreendido. E que estas situações vêm sendo sistematicamente documentadas e denunciadas por diversas organizações da sociedade civil<sup>2</sup>.

## AVANÇAR DE MODO INDEPENDENTE

Foi no contexto de obstrução dos canais de diálogo com o governo, de ausência de confiança nas intenções da regulamentação e com a convicção de que se o processo de regulamentação avançar será, necessariamente, uma regulamentação genérica face a enorme sociodiversidade brasileira que organizações indígenas e parceiras, integrantes da Rede de Cooperação Amazônica<sup>3</sup>, propuseram avançar de forma independente, preparando-se para o exercício do direito à consulta prévia. Surgiu, assim, a proposta de elaboração de protocolos próprios, em que os povos indígenas e outras populações tradicionais definem e explicitam como consideram adequada a consulta por parte do Estado brasileiro.

O direito reconhece que cada povo e comunidade, indígena e quilombola, têm sua própria forma de organização social, suas próprias autoridades e seus próprios procedimentos para tomar e executar decisões. Por isso, o exercício da autonomia é base de qualquer processo de consulta e deve estar claramente expresso nos procedimentos e ações dos representantes dos povos interessados que o lideram. Já o Estado, embora reconheça a pluralidade de formas e organizações sociopolítica das populações tradicionais, tende a desconhecer suas particularidades e a tratá-las genericamente, da mesma forma e com procedimentos homogeneizadores.

Os protocolos de consulta surgem como uma alternativa a esse paradoxo. Sua elaboração representa a oportunidade para que povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais se preparem para exercer o direito de serem consultados, decidindo livremente e de modo consensuado quem poderá falar por cada povo ou comunidade envolvida, qual a melhor maneira de se manter um diálogo com os representantes do Estado, de forma que todos se sintam representados e comprometidos com o que está sendo discutido, reflitam sobre quanto tempo e de que forma será possível construir consensos e garantir que os acordos a serem estabelecidos sejam cumpridos e tenham legitimidade. Ao serem formalizados, os protocolos são a definição explícita e pública de regras de representação, organização e acompanhamento de processos de tomada de decisões de cada povo, organização ou comunidade.

Consensualizando e difundindo regras internas de tomada de decisão e de representação política, os protocolos de consulta preparam, politicamente, os povos e comunidades tradicionais para o diálogo com o governo, empoderando-os nas arenas de discussão e cumprindo o papel de informar aos representantes do Estado as regras que eles devem respeitar na realização dos processos de consulta com os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. Podem garantir, assim, segurança e legitimidade a processos que, de saída, tendem a ser conflitivos e desiguais.

Face a uma oportunidade de consulta, com um (1) protocolo próprio em mãos, representantes do governo e dos povos in-

teressados, podem partir para a (2) discussão e aprovação de um plano conjunto de consulta, que orientará o (3) processo de consulta, de modo a se chegar ao (4) conteúdo de uma decisão, a ser firmada em (5) ata de acordos, que devem prever (6) mecanismos e oportunidades de acompanhamento das decisões acordadas. Os Wajãpi do Amapá foram o primeiro povo indígena a elaborar um protocolo próprio de consulta no país: *Wajãpi kô oôsâtamy wayvu oposikoa romô ma'ë* – Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi, publicado em 2014, o que serviu de inspiração para a elaboração de dois outros protocolos de consulta, na região do Tapajós: o dos Munduruku e de Montanha e Mangabal<sup>4</sup>. Mais recentemente foi a vez dos 16 povos indígenas que habitam o Território Indígena do Xingu aprovarem um protocolo autônomo de consulta. Tem-se notícias de que Arara e os Tiriýó, do Parque Indígena do Tumucumaque, no Pará, assim como os povos indígenas do Acre<sup>5</sup> estão em processo de discussão de seus próprios protocolos. O Ministério Público Federal tem apoiado estes e outros processos de elaboração de protocolos de consulta em algumas regiões do país, e já se manifestou que estes instrumentos constituem uma ferramenta importante para efetivar o direito de consulta no país.

Os protocolos autônomos podem garantir os procedimentos apropriados ao processo de consulta, não somente em relação às características específicas e peculiares do povo ou comunidade a ser consultado, mas também da medida ou proposta a ser consultada, face à impossibilidade de um procedimento único e previamente definido de consulta, que desconsidera a natureza da medida a ser consultada e o povo ou comunidade a ser impactado por ela.

## PROTOSCOLOS DE CONSULTA E PGTAS

No contexto de implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI) e de elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), os Protocolos de Consulta emergem como uma ferramenta complementar para organizar o diálogo dos povos indígenas com o Estado, quando da possibilidade de empreendimentos que possam afetar seus territórios, os recursos naturais ou o entorno de suas terras demarcadas, reforçando a governança interna dos territórios indígenas e as propostas de gestão territorial em curso.

Via de regra, a maior parte dos PGTAs já elaborados reúne um conjunto de acordos comunitários e de prioridades estabelecidas em termos de vigilância territorial, atividades produtivas, de recuperação ambiental e de manejo de recursos naturais, registrando e informando, inclusive para o Estado, quais os acordos internos firmados para garantir a qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental. Representam, em última instância, o compromisso com um conjunto de ações e de intenções para os próximos anos, sujeito a revisões e atualizações. Já os protocolos de consulta

### WAJÃPI KÔ OÔSÂTAMY WAYVU OPOSIKOA ROMÔ MA'Ë – PROTOCOLO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO WAJÃPI

*Nós resolvemos fazer este documento porque muitas vezes vemos que o governo quer fazer coisas para os Wajãpi, mas não pergunta para nós o que é que estamos precisando e querendo. Outras vezes o governo faz coisas no entorno da Terra Indígena Wajãpi que afetam nossos direitos, mas também não pergunta nossa opinião. O governo nunca fez uma consulta ao povo Wajãpi.*

*Quando o governo quer fazer alguma coisa sem nos consultar, na nossa terra, no entorno da nossa terra ou mesmo fora da nossa terra, pode afetar diretamente a nossa vida, os lugares importantes da história de criação do mundo, a vida dos animais, os rios, os peixes e a floresta. Nós achamos que o governo deve escutar nossas preocupações, ouvindo nossas prioridades e nossas opiniões antes de fazer o seu planejamento.*

*Não achamos bom quando o governo chega com projetos prontos para nós, com dinheiro para gastar em coisas que não são nossas prioridades. Sabemos que existem muitos projetos que não são só para os povos indígenas, e que o governo quer atender os Wajãpi através desses projetos. Mas nós entendemos que os povos indígenas têm direito de receber uma assistência diferenciada dos órgãos do governo. E sabemos também que o governo tem obrigação de consultar os povos indígenas.*

*Sabemos que a Convenção 169 da OIT, sobre a relação dos governos com os povos indígenas, é lei no Brasil desde 2004, e que nessa lei está garantido nosso direito de ser consultados e de escolher nossas prioridades de desenvolvimento. A Convenção 169 da OIT também fala que só os povos indígenas podem decidir como o governo deve fazer as consultas.*



*Viseni Wajãpi, professor e liderança, se preparando para apresentar o protocolo de consulta aos povos do Xingu.*

se voltam para lidar com a possibilidade de propostas governamentais que tenham potencial de impactar seus territórios e, portanto, as propostas de gestão territorial pactuadas, como obras de infraestrutura e aproveitamento de recursos naturais, dentro ou no entorno de terras indígenas.

Ao fazerem emergir consensos quanto ao modo e quem toma decisões em nome de determinado povo e comunidade, permitem que os povos fortaleçam seus modelos internos de governança. Permitem, também, discutir, à luz dos próprios PGTAs, a viabilidade de empreendimentos e encaminhar questões relativas à efetividade e pertinência de medidas de mitigação e compensação. Como o Estado brasileiro lidará com esses instrumentos, de explícita autonomia política e cultural, é uma questão ainda em aberto. (dezembro, 2016)

## NOTAS

<sup>1</sup> Para mais, ler também artigo de E. Yamada “Regulamentação do Direito de Consulta no Brasil” nesta seção desta Coletânea.

<sup>2</sup> Para mais, ler também Garzón, Yamada e Oliveira, 2016. *O direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. Washington/São Paulo, DPLF & RCA.

<sup>3</sup> A Rede de Cooperação Amazônica (RCA), que congrega 13 organizações indígenas e indigenistas com atuação na Amazônia brasileira, elegeu esse tema como uma de suas prioridades de trabalho. Mais em: <[www.rca.org.br](http://www.rca.org.br)>.

<sup>4</sup> Acesse o “Protocolo de consulta e consentimento Wajãpi” (2014) em: <[www.rca.org.br](http://www.rca.org.br)> e os protocolos dos Munduruku e dos agroextrativista de Montanha e Mangabal (2014) em: <[www.consultaprevia.org](http://www.consultaprevia.org)>.

<sup>5</sup> Para mais, leia do artigo de V. Olinda e G. Teixeira, “Oficinas Sobre o Direito de Consulta”, no capítulo Acre, e o de I. Bocchini, “Novas Formas de Governança Multiétnica”, em Parque Indígena do Xingu, nesta Coletânea.