

Documento Final

Oficina-seminário sobre conteúdo e regras de aplicação do direito de consulta livre, prévia e informada no Brasil

A Rede de Cooperação Alternativa (RCA), juntamente com a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), o Ministério Público Federal (MPF), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac), da Universidade de Brasília, promoveram, entre os dias 9 e 12 de outubro de 2011, uma oficina-seminário sobre a aplicação do Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) dos povos indígenas e comunidades tradicionais no Brasil.

Congregando cerca de 40 participantes, entre representantes das organizações indígenas Atix, Apina, Arpinsul, CIR, Foirn, Hutukara, Opiac, Oprimt, Wyty-Catë, Comissão Yvy Rupa, bem como das organizações indigenistas CPI-AC, CTI, Iepé, Inesc, ISA e especialistas na matéria, o objetivo do evento foi debater o conteúdo e o alcance do Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) dos povos indígenas previsto na legislação nacional e internacional, assim como trabalhar na elaboração de uma proposta preliminar de diretrizes que orientem a regulamentação e aplicação deste direito no Brasil.

Para as organizações participantes do evento o Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada é compreendido como **um instrumento de diálogo entre os povos indígenas 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. Portanto, sua natureza é estritamente instrumental é acessória ao conjunto de direitos substantivos reconhecidos aos povos indígenas, tanto na Constituição Federal como nas demais normas e instrumentos nacionais e internacionais sobre povos indígenas vigentes no país.

A seguir são apresentadas recomendações referentes ao processo de regulamentação do Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada, bem como ao conteúdo e alcance do mesmo, debatidos e deliberados no evento.

Princípios e regras gerais de aplicação:

- **Diálogo.** A Consulta Livre, Prévia e Informada deve ser entendida como um processo e não como um evento, como um instrumento de diálogo entre o Estado e os povos indígenas.

- **Flexibilidade.** A aplicação deste direito deve atender a diversidade étnica existente no país, sendo flexível tanto nos procedimentos para cada consulta como no tempo necessário para sua execução.
- **Boa fé.** Os processos de consulta devem ser realizados de **boa fé**, com apresentação de informação verídica, completa e oportuna. A boa fé deve também se manifestar na vontade do Estado de chegar a um acordo ou obter o consentimento dos povos indígenas.
- **Transparente.** Os processos de consulta devem ser públicos e divulgados de forma adequada aos povos indígenas.
- **Livre.** Os processos de consulta devem ser livres de qualquer tipo de pressão política, econômica ou moral.
- **Representatividade indígena.** Os processos de consulta devem respeitar as formas próprias de representação e de tomada de decisão dos povos indígenas participantes da consulta.
- **Vinculante.** O resultado do processo de consulta deve incorporar e respeitar a decisão dos povos indígenas.
- **Responsabilidade pública.** Os processos de consultas somente deverão ser realizados pelo Estado. O Estado deve garantir os recursos necessários para a execução de todo o processo, incluída a articulação e a preparação dos povos indígenas.
- **Participativo.** As regras do processo de consulta deverão ser decididas conjuntamente entre os povos indígenas afetados e o Estado.

I. Recomendações sobre o processo de regulamentação do direito de consulta prévia:

- A regulamentação deste direito deverá ser feita por meio de um processo amplamente participativo, segundo regras e procedimentos previamente acordados com os próprios povos indígenas e suas organizações representativas.
- O Estado deverá garantir aos povos indígenas tempo suficiente para a discussão, reflexão e deliberação sobre o assunto.
- O Estado deverá garantir informação suficiente, adequada e oportuna para o processo de consulta.
- O Estado deverá garantir os recursos necessários para o processo de consulta.
- O Estado não deve fracionar a regulamentação setorial dos procedimentos de consulta. Recomenda-se a unificação de procedimentos em um instrumento para medidas administrativas e outro para medidas legislativas.

II. Recomendações sobre o conteúdo da regulamentação do direito de consulta prévia:

II.1. Com relação às decisões que devem ser consultadas:

- Todas aquelas decisões, administrativas e legislativas, que afetem os direitos coletivos dos povos indígenas, independentemente deles estarem dentro ou fora das terras indígenas.
- Decisões administrativas de nível federal, municipal e estadual que afetem os direitos coletivos dos povos indígenas.
- Decisões administrativas de caráter geral para toda a população, mas que afetem especificamente direitos coletivos dos povos indígenas.
- Planos, programas e projeto de desenvolvimento nacional, regional, estadual e municipal que afetem povos indígenas.
- Projetos de Decretos Legislativos que autorizam a exploração de recursos hídricos e minerais em determinadas terras indígenas ou em seu entorno.
- Decisões legislativas das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais de caráter geral que afetem os direitos dos povos indígenas.
- As decisões legislativas e administrativas sobre políticas transfronteiriças que afetem direitos coletivos dos povos indígenas de fronteira deverão ser consultadas.
- O poder executivo deve consultar os povos indígenas sobre suas iniciativas legislativas, bem como sobre medidas provisórias que afetem direitos coletivos dos povos indígenas.

II.2. Com relação ao momento oportuno de realizar a consulta:

- O processo de consulta deve ser prévio à decisão administrativa ou legislativa emitida pelo Estado ainda no início dos processos de planejamento.
- O processo de consulta deve ser iniciado pelo Estado, e os povos indígenas têm o direito de solicitar sua realização.
- No caso de medidas legislativas, o processo de consulta deve ocorrer antes da aprovação do relatório final na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.
- O Congresso Nacional deve consultar os povos indígenas afetados antes de emitir autorizações para aproveitamento de recursos hídricos ou exploração mineral em terras indígenas. Tais autorizações não podem ser condicionadas à realização posterior de consultas com os povos indígenas.

II.3. Com relação a quem deve realizar a consulta:

- O processo de consulta deve ser feito pelo órgão do Estado com competência para decidir sobre a matéria objeto de consulta, bem seja o Congresso Nacional para o caso de decisões legislativas ou, os órgãos do poder executivo, em todos seus níveis, para os casos de decisões administrativas.
- O Estado deve garantir uma interlocução articulada e coordenada com os povos indígenas envolvendo todos os setores responsáveis pelo conteúdo e execução das decisões objeto da consulta.
- Durante os processos de consulta, além dos povos indígenas e o Estado deve participar um terceiro ator responsável por velar pelo cumprimento

das leis. Recomenda-se que o Ministério Público Federal participe de todos os processos de consulta.

II.4. Com relação a quem deve ser consultado:

- Os sujeitos do direito de consulta são os povos indígenas diretamente afetados.
- Os processos de consulta deverão ser realizados com as comunidades indígenas e suas organizações representativas, dependendo do escopo da medida objeto da consulta.
- Quando determinada decisão impacta mais de um povo ou comunidade, o processo de consulta deverá ser executado de forma conjunta por todos os povos e comunidades envolvidas.
- No processo de consulta, a Funai não pode tomar decisões em nome dos povos indígenas.

II.5. Com relação aos procedimentos dos processos de consulta:

- A consulta deve ser compreendida como um processo de várias etapas a serem definidas conjuntamente entre o Estado e os povos indígenas, dependendo do escopo e do conteúdo da medida objeto de consulta.
- As regras do processo de consulta devem ser definidas conjuntamente entre os povos indígenas e o Estado. Tais regras acordadas serão expressas em um Plano de Consulta, que conterá como mínimo:
 - Os interlocutores por parte do Estado e dos povos indígenas.
 - Os procedimentos adequados (prazo, assessoria técnica e modos de tomada de decisão).
 - O cronograma, que deve contemplar o tempo do processo de compreensão e deliberação interna dos povos indígenas.
 - A forma em que a informação será disponibilizada, bem como os recursos necessários para sua compreensão.
 - Tradução nas línguas dos povos indígenas envolvidos no processo, quando houver necessidade.
 - A informação completa, independente e oportuna.
- Informação prévia, em tempo adequado, e que seja garantida as condições para que as comunidades recebam informação de fontes independentes, com assessoria técnica e jurídica escolhida pelos próprios povos indígenas.
- A consulta prévia é específica sobre cada decisão administrativa ou legislativa e não se confunde com os espaços de participação cidadã e de controle social do quais participam representantes dos povos indígenas.
- Todo o processo de consulta deverá estar devidamente documentado, disponível a todos os participantes e amplamente divulgado.

II.6. Sobre os efeitos jurídicos do processo de consulta:

- A consulta tem como objetivo chegar a um acordo ou obter o consentimento dos povos indígenas. Todo acordo produto do processo de consulta é vinculante.
- Nos casos de não acordo, o Estado deverá incorporar na motivação da decisão as razões técnicas e políticas pelas quais não há acordo com os povos indígenas.
- Os resultados e produtos das consultas devem estar refletidos na decisão final, sendo este elemento o principal para qualificar o processo de consulta prévia e diferenciá-lo de qualquer outro tipo de reunião.

Organizações participantes:

Apina - Conselho das Aldeias Wajãpi
Arpinsul – Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul
Associação Wyty-Catê dos Povos Timbira do Maranhão e Tocantins
CEPPAC – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas
Comissão Yvy Rupa
CPI-AC – Comissão Pró-Índio do Acre
CIR – Conselho Indígena de Roraima
CTI – Centro de Trabalho Indigenista
Foirn – Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro
HAY – Hutukara Associação Yanomami
Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena
Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
ISA – Instituto Socioambiental
Opiac – Organização dos Professores Indígenas do Acre
Oprimt – Organização dos Profissionais Indígenas de Mato Grosso
RCA – Rede de Cooperação Alternativa

Organizações convidadas:

CPPDI – Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, Chile
Ciudadania, Bolívia
DAR – Derechos Ambiente y Recursos Naturales, Peru
IEB – Instituto de Educação do Brasil
Fundacion Gaia Amazônica, Colômbia
PUC-PR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná
RAMA – Red Jurídica Amazônica, Equador