

# O direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé.



Projeto Quilombo Vivo

Apoio



Realização



### **Realização**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)  
Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (CEDEFES)  
Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais (N'GOLO)

### **Produção**

Pró-Reitoria de Extensão da PUC Minas (PROEX/PUC Minas)  
PUC Minas Unidade Praça da Liberdade  
PUC Minas *Campus Serro*

### **Apoio**

Ministério Público do Estado de Minas Gerais

### **Alunos**

Dominick de Ávila Barroso  
Gustavo Junior Silva Nunes  
Jordano de Paula Machado  
Michael Henrique Silva de Campos  
Rafaela de Souza Silva

### **Orientação**

Tiago Geisler Moreira Costa  
Matheus de Mendonça Gonçalves Leite  
Vanessa de Fátima Terrade

### **Fotos**

Tiago Geisler Moreira Costa

### **Projeto Gráfico**

André Orandi

# O direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé.

Projeto Quilombo Vivo

Obs.: Os temas, as perspectivas e entendimentos sobre os mesmos, apresentados por membros da Comunidade Acadêmica e Administrativa ou convidados, nesta publicação, são de responsabilidade do(s) autor(es), nem sempre expressando os valores e orientação filosófica e teológica da PUC Minas e da Reitoria

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

D598 O direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé [recurso eletrônico] : Projeto Quilombo Vivo / Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Campus Praça da Liberdade e Serro/MG, Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva, Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2021.  
1 cartilha (24 p. : il.)

1. Organização Internacional do Trabalho. 2. Quilombolas - Direitos fundamentais. 3. Direitos humanos. 4. Acesso à informação. 5. Boa-fé (Direito). 6. Processo decisório. I. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Campus Praça da Liberdade). II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Campus Serro). III. Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva. IV. Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais. V. Título.

CDU: 342.7

**A SOCIEDADE BRASILEIRA** se formou pela imigração forçada de pessoas negras escravizadas, provenientes do continente africano. Essas pessoas foram inseridas no país para servirem à elite branca por meio do trabalho nas fazendas, na mineração do ouro/diamante e nas casas das famílias.

As pessoas negras escravizadas tinham que se submeter à vontade de seus senhores. Por isso, as liberdades básicas e o acesso aos bens foram negados aos negros/negras. As pessoas negras não podiam fazer o que queriam, mas apenas aquilo que seus senhores brancos lhes mandavam.

**A formação das comunidades quilombolas se relaciona com a resistência à escravidão e com a luta pela conquista dos direitos, liberdades e oportunidades negados à população negra.**

As comunidades quilombolas se originam da luta contra o racismo e contra a sua exclusão e marginalização social.

## A informação sobre seus direitos é uma arma poderosa na superação do racismo e na efetivação dos direitos quilombolas

As comunidades quilombolas se espalharam por todo território brasileiro. Há, segundo dados da Fundação Cultural Palmares, mais de 3.000 comunidades quilombolas em todo o Brasil. No Estado de Minas Gerais, a Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais – N’Golo - estima a existência de mais de 1.000 comunidades quilombolas.

**A luta quilombola resultou na conquista de diversos direitos e no dever do Estado de atender às necessidades das comunidades quilombolas.** Dentre os direitos que foram conquistados, destaca-se o direito à **consulta livre, prévia, informada e de boa-fé** aos órgãos representativos das comunidades quilombolas em relação a qualquer empreendimento e/ou decisão tomada pelo Estado, que afete suas vidas.

Esta cartilha possui a finalidade de apresentar, numa linguagem acessível, o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé das comunidades quilombolas. O objetivo é que elas conheçam e exijam o respeito a esse direito conquistado pela luta quilombola.



A informação sobre seus direitos é uma arma poderosa na superação do racismo e na efetivação dos direitos quilombolas. Apesar de reconhecido nas leis do Estado, o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé não tem sido respeitado. Por isso, é preciso que as comunidades quilombolas conheçam seus direitos para exigir que o Estado e as empresas os respeitem.

**O Projeto Quilombo Vivo**, executado pelo Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (CEDEFES) em parceria com a Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais (N'Golo) e da PUC Minas, busca contribuir para a luta quilombola, por meio da difusão de informações sobre os seus direitos.

**Nossa expectativa é que este material contribua para que as comunidades quilombolas exerçam o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé.**

**Vamos fazer nossa parte!**



# O que são comunidades quilombolas?

---

As comunidades quilombolas são formadas pelos descendentes dos africanos escravizados e que foram trazidos para o Brasil ao longo do período de 1500-1850. Os africanos e seus descendentes trouxeram, junto com a força física utilizada para a produção do açúcar, do algodão, do cacau, do café, da mineração do ouro e do diamante, dentre outras mercadorias, as suas tradições culturais (religiosidades, valores éticos, manifestações artísticas, práticas econômicas etc.).

**Os modos de viver das comunidades quilombolas se perpetuaram ao longo do tempo por meio da apropriação coletiva de territórios e de seus recursos naturais.** A terra é a principal condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

No Brasil, as pessoas escravizadas eram negras e de origem/descendência africana. A sociedade brasileira, desde o período colonial até os dias atuais, nega às pessoas negras os mesmos direitos e liberdades básicas que são reconhecidas às pessoas brancas.

Após a abolição formal da escravidão, as pessoas negras continuaram a viver sem liberdade e em condições de pobreza extrema. O Estado não criou condições para que as pessoas negras pudessem exercer seus direitos e liberdades e ter acesso aos bens para uma vida livre e digna.

**A luta das comunidades quilombolas é histórica. Ela vem promovendo a conquista de inúmeros direitos que visam superar o racismo estrutural existente na sociedade brasileira.**

Dentre os direitos conquistados, as comunidades quilombolas têm, hoje, o direito de participarem da construção das decisões do Estado, de modo que os seus interesses e valores sejam reconhecidos e respeitados. Isso significa que apenas as decisões do Estado que contarem com a efetiva participação das comunidades quilombolas serão obrigatórias para os quilombolas.

Assim, o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé visa constituir uma realidade na qual as comunidades quilombolas sejam ouvidas e respeitadas quanto aos seus interesses, valores e decisões.

**O mundo dos senhores de escravos acabou! As comunidades quilombolas têm o direito de serem ouvidas e respeitadas!**



# O que é o direito à consulta?

---

O direito dos povos quilombolas de serem consultados antes de ações do Poder Público / Empresas privadas ocorre quando tais ações possam **causar riscos aos seus direitos, modos de vida, territórios, seus costumes e sua cultura**. Assim, o Poder Público deve mostrar à comunidade o que essas ações podem causar dentro de seus territórios.

O Poder Público tem, também, o dever de ouvir a comunidade, antes que qualquer decisão seja tomada. A determinação de qualquer mudança dentro da comunidade, sem que antes seus membros sejam ouvidos, caracteriza uma violação ao direito à consulta.

**O direito à consulta é reconhecido na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que está em vigor no Brasil desde o ano de 2003.**

O direito à consulta é também reconhecido pela Corte Interamericana de Direito Humanos, a partir do julgamento do caso “Povo Saramaka vs. Suriname”. As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos são de observância obrigatória pelo Estado brasileiro.

Nenhuma medida com vistas à promoção do crescimento econômico pode ser adotada se for incompatível com os direitos

humanos reconhecidos na Constituição brasileira, nas Convenções Internacionais de Direitos Humanos e nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## **CONVENÇÃO Nº 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT**

### **ARTIGO 6º**

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
  - a. consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
  - b. estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
  - c. estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

## ARTIGO 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.
2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.
4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.



# COMO DEVE SER FEITO O PROCESSO DE CONSULTA?

A consulta deve ser:

## LIVRE

Os membros da comunidade não podem sofrer qualquer tipo de pressão.

## PRÉVIA

Antes de qualquer decisão, toda a comunidade deve ser consultada.

## INFORMADA

A comunidade tem direito de acesso a todas as informações.

## BOA-FÉ

Agir com base em valores éticos, como lealdade, transparência, e na busca de um acordo com a comunidade quilombola.

Esses princípios se realizam por meio do protocolo de consulta. O protocolo de consulta é um documento produzido pela própria comunidade, para estabelecer o modo pelo qual ela deve ser consultada. Assim, o protocolo de consulta define o momento em que as reuniões serão realizadas, quem pode participar, quais são as informações consideradas importantes, como se realizará a deliberação da comunidade, dentre outras questões.





**O modo de consulta deve ser definido pela própria comunidade, seguindo algumas etapas:**

## **1. Comunicação**

---

O poder público deve informar à comunidade quilombola, por meio de suas lideranças ou de sua Associação Comunitária, sobre qualquer intenção de adotar medidas e ações que afetem a vida e o território da comunidade quilombola.

Todo empreendimento / atividade / legislação, que mude a vida, a organização social, o meio ambiente, a integridade do território e as suas formas de utilização, devem ser objeto de consulta à comunidade quilombola afetada.

## **2. Protocolo Próprio de Consulta**

---

As comunidades irão elaborar um documento que terá um passo a passo de como elas serão consultadas. É a forma que a comunidade encontra de se organizar, levando em consideração sua tradição, decisões da comunidade, modos de construção de acordos internos, meios de se organizar politicamente e de se representar na sociedade.

Um exemplo disso é poderem escolher por não aceitar a presença da polícia ou a entrada de pessoas estranhas que não pertençam a uma determinada comunidade para participar das reuniões.

Essa medida é importante para assegurar que não sejam intimidados ou pressionados de alguma forma, ou seja, para que não haja interferência na decisão comunitária.

O **Protocolo Próprio de Consulta** é a definição clara e pública de regras de representação, organização e acompanhamento de processos de tomada de decisões de cada povo. Esse documento define os modos considerados adequados para a realização da consulta às comunidades quilombolas.

**Para elaborar tal documento**, a comunidade irá realizar reuniões internas ou oficinas, para discutir como eles devem ser consultados, norteados todo o processo de consulta. Após definido, a comunidade irá se reunir em uma Assembleia Geral para aprovar o documento.

O Protocolo Próprio de Consulta **deve ser respeitado integralmente**.

### 3. Reuniões

---

Cumprindo com o dever de consultar, as reuniões devem ser feitas antes da tomada das decisões, respeitando o Protocolo Próprio de Consulta.

**Por exemplo, a Prefeitura não pode simplesmente comunicar que houve uma mudança no horário de ônibus. A comunidade deve ser consultada antes dessa possível alteração, com acesso a todas as informações. A comunidade tem, também,**

**o direito de decidir qual a melhor maneira de atender os seus interesses e valores, sem ser pressionada.**

**As reuniões não podem ser feitas em datas que atrapalhem as atividades da comunidade.** Por exemplo, não pode ser marcada uma reunião em dia de comemorações religiosas ou no dia da colheita do plantio. Serão feitas reuniões quantas vezes for necessário, até que se chegue a um acordo entre os membros da comunidade.

Lembrando que as reuniões seguirão o protocolo de consulta da comunidade. Já que é ele que define a possibilidade e as condições de participação das pessoas que não fazem parte da comunidade.

**Desta forma, pesquisadores, técnicos e parceiros da comunidade podem ser convidados para participar das reuniões, se for de comum interesse da comunidade.**

Serão feitas reuniões informativas para que o poder público / prefeitura possa informar seus planos e para que os moradores possam tirar suas dúvidas.

**Em seguida, a comunidade precisa de um tempo para discutir a proposta.** Um tempo, também, para explicar a proposta para aqueles que não participaram da reunião. Isso será feito com as Reuniões Internas. Essas reuniões também poderão contar com a participação de convidados e parceiros da comunidade.

**A comunidade quilombola deve, então, tomar uma decisão sobre a aceitação ou a rejeição das medidas propostas**

**pelo Poder Público.** Feito isso, a comunidade solicitará uma reunião com o poder público / prefeitura, para informar sobre a decisão tomada em assembleia geral.

## 4. Assembleia Geral

---

É uma reunião com a participação de membros representativos da comunidade e do poder público. **Esse é o momento de apresentar a decisão dos povos quilombolas.**

**Essa reunião será registrada em ata com a respectiva decisão proferida pela comunidade.** Ela tem a finalidade de expor os interesses e princípios da comunidade que deverão ser levados em conta pelo poder.

Se a medida pretendida pelo poder público puder ocasionar a retirada da comunidade quilombola de seu território tradicional, a vontade da comunidade vincula a decisão do poder público. **Ou seja, a comunidade quilombola só pode ser retirada de seu território tradicional com o seu consentimento, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa.**





# Passo a passo

## Etapas para a elaboração do Protocolo de Consulta

**Passo 1:** Realizar uma reunião interna na comunidade ou promover oficinas com outras comunidades, caso seja pretendido a elaboração de um protocolo de consulta que agregue mais de uma comunidade, para discutir como deve ser feito o procedimento de consulta.

**Passo 2:** Organizar em texto todas as informações debatidas em reunião ou oficina, formando assim o primeiro esboço do protocolo de consulta.

**Passo 3:** Realizar uma assembleia geral ordinária para aprovar o protocolo de consulta, com a participação de todas as comunidades que aderirem ao protocolo.

**Passo 4:** Encaminhar o protocolo de consulta para o poder público, de modo a informá-lo do modo como a comunidade deseja ser consultada.

**Passo 5:** Acompanhar o andamento do processo junto ao poder público.



## **O CASO “POVO SAMARAKA VS. SURINAME”**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é órgão integrante do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

A CIDH possui, dentre outras, a função de interpretar os direitos humanos previstos na Convenção Americana e no Direito Internacional. Os direitos humanos evoluem de acordo com as transformações sociais, cabendo à CIDH adaptar o significado dos direitos humanos à realidade atual.

O caso Povo Saramaka vs. Suriname se refere à violação de direitos humanos ocasionados pela implantação de uma hidrelétrica. O empreendimento provocou a inundação de parte do território tradicional do Povo Saramaka na década de 1960.

O Povo Saramaka é “um dos seis distintos grupos marrons do Suriname, cujos ancestrais foram escravos africanos levados à força ao Suriname durante a colonização europeia no século XVII.<sup>58</sup> Seus ancestrais escaparam para as regiões do interior do país onde estabeleceram comunidades autônomas”.

A CIDH reconheceu que o Estado tem o dever de consulta ativamente o Povo Saramaka, de acordo com seus costumes e tradições. Ou seja, antes de aprovar a implantação de qualquer projeto, empreendimento ou obra que possa afe-

tar o seu território, o Estado do Suriname deveria consultar o Povo Saramaka.

A CIDH reconheceu, expressamente, que “as consultas devem realizar-se de boa fé, através de procedimentos culturalmente adequados e devem ter como objetivo alcançar um acordo. Além disso, o povo Saramaka deve ser consultado, de acordo com suas próprias tradições, nas primeiras etapas do projeto de desenvolvimento ou investimento. Isso quer dizer que a consulta não é unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade. O aviso com antecedência proporciona um tempo para a discussão interna dentro das comunidades e para oferecer uma adequada resposta ao Estado. O Estado, além disso, deve assegurar-se de que os membros do povo Saramaka tenham conhecimento dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de salubridade, a fim de que aceitem o projeto de desenvolvimento ou investimento proposto com conhecimento e de forma voluntária. Por último, a consulta deveria levar em consideração os métodos tradicionais do povo Saramaka para a tomada de decisões”.



# Conclusão

---

Buscamos com esta cartilha informar as lideranças quilombolas sobre seus direitos fundamentais, especificamente sobre o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé.

Esperamos que os conhecimentos adquiridos com esta cartilha possibilitem às comunidades quilombolas da região do Serro o exercício efetivo do direito à consulta antes de qualquer decisão tomada pelo poder público.

O Projeto Quilombo Vivo apoiará as comunidades quilombolas no exercício de seu direito à consulta livre, prévia, informada e boa-fé. Seguimos juntos na luta para que o poder público considere e respeite os interesses e valores quilombolas em suas decisões.





# REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombolas e novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011. Disponível em: <http://nova-cartografiasocial.com.br/download/quilombos-e-as-novas-etnias-alfredo-wagner-berno-de-almeida/>.

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Letramento, 2018. Disponível em [https://inegalagoas.files.wordpress.com/2020/04/almeida-silvio\\_-o-que-c3a9-racismo-estrutural\\_-2-pc3a1ginas-1-17.pdf](https://inegalagoas.files.wordpress.com/2020/04/almeida-silvio_-o-que-c3a9-racismo-estrutural_-2-pc3a1ginas-1-17.pdf).

ARRUTI, José Maurício. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru: Edusc, 2006.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA. **Comunidades quilombolas de Minas Gerais no século XXII** história e resistência. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname**. Sentença de 28 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada, in **Revista Culturas Jurídicas**, vol. 1, núm. 1, 2014, pp. 51-72. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45016/25873>.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Informações Quilombolas. **Lista das Comunidades Quilombolas Certificados no Brasil**. Disponível em: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=52126](http://www.palmares.gov.br/?page_id=52126).

LEITE, Matheus de Mendonça Gonçalves. Territórios quilombolas e mineração: reflexões críticas sobre o direito à consulta e o consentimento prévio das comunidades quilombolas nos processos de licenciamento ambiental, in **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 4, pp. 2106-2142. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30093>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/producao-editorial/direitos-dos-povos-e-comunidades-tradicionais.htm#.YKwPT-tv9QI>.

NASCIMENTO, Abdias do. O quilombismo: documentos de uma militância pan-africana. Petrópolis: Editora Vozes, 1980. Disponível em: <https://estudosetnicoraciaisufabc.files.wordpress.com/2016/02/09-b-nascimento-o-quilombismo-pag-1-280-1.pdf>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm#textoimpressao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm#textoimpressao).

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, 2019. Disponível em: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/protocolos-de-consulta-web.pdf>.



## Projeto Quilombo Vivo

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (CEDEFES)  
Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais - N'GOLO

Apoio



Realização

