

# CAMINHOS PARA O PROTOCOLO DE CONSULTA:

## O DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ DAS COMUNIDADES E POVOS TRADICIONAIS





**"QUE AGORA SEJAM VOCÊS MESMOS QUE  
SE AUTODEFINAM E NOS MOSTREM SUA  
IDENTIDADE. PRECISAMOS ESCUTÁ-LOS."  
(Papa Francisco)**





# FICHA TÉCNICA

Publicação da Cáritas Brasileira Nordeste 3, feita pelo Projeto "Programa Global das Comunidades da Nossa América Latina"

CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL NE3 (Bahia e Sergipe)

CNPJ: 33.654.419/0002-05

Rua Emília Couto nº 270 B, Brotas - Salvador - BA

CEP: 40.285-030 | Tel: (71) 3357-1667

caritasne3@caritas.org.br

Facebook: Caritas Regional NE3

Instagram: @CaritasNE3

**Bispo Referencial:** Dom João José da Costa

**Secretário Regional Cáritas Nordeste 3:** José Jardel do Nascimento

**Coordenação Colegiada:** José Jardel do Nascimento, Joice Santana De Carvalho, Gerinaldo da Silva Lima

**Equipe do Programa Global das Comunidades da Nossa América Latina pela Cáritas NE3:** Alfredo Baleeiro, Aline Gallo, Amanda Silva, José Jardel do Nascimento, Ligia Maria Campos, Márcio Lima, Maria Do Rosário Carneiro, Rafael Lopes

**Texto:** Maria do Rosário de O. Carneiro e equipe do Programa Global (Cáritas NE3)

**Organização:** Aline Gallo

**Apoiadores e instituições parceiras:** Cáritas Alemã e Ministério de Cooperação Econômica da Alemanha

**Colaboradoras/es:**

- **Revisão:** Patrícia Ottilia Mendes de Souza

- **Imagens:** Amanda Oliveira, Allan Lusttosa, Agência 10envolvimento, Equipe da Cáritas NE3

- **Diagramação:** Bruno Marcello



Quão doces são tuas palavras sagradas



# INTRODUÇÃO

As comunidades e povos tradicionais, dentre os quais os Quilombolas, têm direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé. Os passos para que esse direito seja efetivado podem ser dados por meio da construção de Protocolos.

Trata-se de um direito assegurado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, e, portanto, integra o ordenamento jurídico brasileiro.

Isso quer dizer que o Governo Brasileiro, em todos os níveis, ou seja, federal, estadual e municipal, assim como os legisladores e servidores públicos, devem, para atos que de algum modo afetem a vida desses povos e comunidades e/ou seus territórios, consultar as normas e seguir os Protocolos.

Os Quilombos são comunidades de grupos étnicos predominantemente negros. Estão localizados no campo e nas cidades e constituíram-se como uma forma de resistência à escravidão. Esses povos seguem resistindo a uma série de violações de direitos e estão presentes em toda a América Latina. As comunidades quilombolas são territórios de resistência e de luta por direitos, como o direito à liberdade, terra e território, dentre outros.





Nos estados de Bahia e de Sergipe existem diversas Comunidades Quilombolas, sendo que 20 delas são acompanhadas pelo Programa Global das Nossas Comunidades da América Latina, executado pela Cáritas Brasileira - Regional Nordeste 3 (Cáritas NE3) em parceria com a Cáritas Alemã e Ministério de Cooperação Econômica da Alemanha.

Um estudo da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e da Terra de Direitos, de 2018, estima que o Brasil possui mais de 5 mil comunidades remanescentes de quilombos. A Bahia é o Estado com o maior número de comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares, com 736 certidões expedidas até o ano 2018 (CONAQ; TERRA DE DIREITOS, 2018, p. 149).

Para as comunidades que são acompanhadas pelo Programa Global e que ainda não possuem o seu próprio Protocolo de Consulta Livre, Prévia, Informada e de Boa-fé, existe a possibilidade de uma assessoria para a sua construção.

Ao abordar sobre o tema com representantes dessas comunidades, algumas perguntas costumam ser recorrentes: o que é o Protocolo de Consulta? Para que serve e como elaborar?

Diante dessas dúvidas, este trabalho tem o objetivo de apresentar informações sobre o tema e dar sugestões de possíveis caminhos para a elaboração do Protocolo. Entendemos que o fazer é da comunidade e o como fazer deve ser pensado coletivamente.

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL NORDESTE 3	7
APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA GLOBAL DAS COMUNIDADES DE NOSSA AMÉRICA LATINA	8
COMUNIDADES TRADICIONAIS, PROGRAMA GLOBAL E PRINCIPAIS DESAFIOS	10
PROTOCOLO DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ	14
O QUE SIGNIFICA DIZER QUE A CONSULTA DEVE SER LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ?	15
CONVENÇÃO 169 E ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)	17
O QUE É UMA CONVENÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL E QUAL SUA IMPORTÂNCIA NO DIREITO BRASILEIRO?	21
COMO ELABORAR O PROTOCOLO DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ?	23
SUGESTÕES PARA O PLANEJAMENTO DE ELABORAÇÃO DO PROTOCOLO	24
EXEMPLO DE UMA POSSÍVEL REGRA PARA O PROTOCOLO	25
ASSEMBLEIA FINAL DE APROVAÇÃO E DE PUBLICIDADE DO PROTOCOLO	26
UMA SÍNTESE: A ELABORAÇÃO DO PROTOCOLO DE CONSULTA PASSO A PASSO	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	32

# APRESENTAÇÃO DA CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL NE3

A Cáritas Brasileira - Regional NE3 (Bahia e Sergipe) foi fundada em 30 de maio de 1988, é integrada por 18 entidades membros e segue atuando com um compromisso com a construção do desenvolvimento solidário, sustentável e territorial com sua missão de: "Testemunhar e anunciar o Evangelho de Jesus Cristo, defendendo e promovendo toda forma de vida e participando da construção solidária da sociedade do Bem Viver, sinal do Reino de Deus, junto com as pessoas em situação de vulnerabilidade e exclusão social".



# APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA GLOBAL DAS COMUNIDADES DE NOSSA AMÉRICA LATINA

O Programa Global das Comunidades da Nossa América Latina é desenvolvido pela Cáritas Brasileira (Regionais Nordeste 3 e Norte 2), Cáritas Colômbia e Honduras e apoiado pela Cáritas Alemã e Ministério Alemão.

É um programa realizado a partir da participação e incidência política das comunidades tradicionais como quilombolas, camponesas, indígenas, negras, ribeirinhas, marisqueiras, dentre outras, que vivem em cada um desses países e tem como objetivos:

- Apoiar as ações ligadas à garantia da segurança alimentar, fortalecendo os projetos de geração de trabalho e renda a partir da economia popular solidária;
- Disseminar abordagens inovadoras para adaptação às mudanças climáticas;
- Fortalecer as comunidades na luta pelo direito à terra e território conjuntamente com a ampliação da participação popular e do exercício democrático.





Somente no Brasil são mais de 40 comunidades acompanhadas pelo Programa Global, entre Cáritas Norte 2 (Pará e Amapá) e Cáritas Nordeste 3 (Bahia e Sergipe). As regiões Oeste (BA), Alto Sertão (BA), Metropolitana/Recôncavo (BA), Baixo São Francisco (SE) são as acompanhadas pela Cáritas N3.



# COMUNIDADES TRADICIONAIS, PROGRAMA GLOBAL E PRINCIPAIS DESAFIOS

Os povos originários e tradicionais do Brasil, como as comunidades quilombolas, ribeirinhas, indígenas, pescadoras, etc. preservam a natureza e mantêm a relação “natureza x ser-humano” de forma coletiva e harmônica, respeitando seus limites e ciclos naturais e, ao mesmo tempo, produzindo alimento.

Não por coincidência, é possível identificar que a maioria dos lugares que ainda têm preservação da natureza são justamente os territórios com comunidades tradicionais presentes. Essas comunidades são verdadeiras guardiãs da vida e resistem às ameaças e violências do sistema capitalista, protegendo o meio ambiente em uma relação que também passa pelas dimensões da espiritualidade, ancestralidade, cultura, sobrevivência e defesa de seu modo de vida .





As Comunidades Tradicionais têm sofrido diversas ameaças. É bastante comum a marginalização ou invisibilidade desses grupos, favorecendo a destruição e ocupação de seus territórios para a exploração das riquezas minerais e ambientais, chegando a ter consequências irreversíveis para a população mundial, como é o caso do aquecimento global.

Exemplo disso são as comunidades acompanhadas pela Cáritas NE3, que são vistas como território central para a exploração e acumulação do capitalismo em função de suas riquezas (minerais, aquífera, territorial e biodiversidade), além do papel geopolítico que assumem no território brasileiro. Também são comuns as perseguições e ameaças às lideranças locais e territoriais, ocasionando uma série de desrespeitos e violações dos direitos humanos desses povos.

O avanço de grandes projetos como o das energias eólicas e mineração na região do alto sertão Caetité (BA); o de Carcinicultura (técnica de criação de camarões em viveiros), os conflitos agrários e ambientais na região do Baixo São Francisco (SE); o hidronegócio, o agronegócio, as barragens, os desmatamentos, as queimadas no Oeste Baiano região de Barreiras (BA). Assim como os grandes latifúndios para a agropecuária extensiva e linha de transmissão de energia elétrica na região de Feira de Santana (BA), são apenas algumas das questões e conflitos enfrentados pelas comunidades na região do Nordeste 3.



A gravidade desses problemas e a urgência em enfrentá-los reforçam a importância do Programa Global, que se propõe abranger o nível nacional e internacional, com base em experiências locais concretas e outras ações que deverão ser disseminadas a partir dos três países: Brasil, Colômbia e Honduras, que têm em comum os desafios de lidar com esses problemas, apesar das peculiaridades de cada um deles.



É fundamental aumentarmos a pressão sobre as instâncias locais, nacionais e internacionais para forçar a adoção de medidas de proteção para os povos e comunidades tradicionais e do meio ambiente, frente a esses desafios. Entende-se que a incidência dessas medidas só crescerá com o fortalecimento de lideranças e entidades de apoio, atuando em todos os espaços possíveis, desde os poderes legislativo, executivo e judiciário, até os órgãos e entidades consultivas e deliberativas.





# PROTOCOLO DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ

O Protocolo de Consulta Livre, Prévia, Informada e de Boa-fé é um documento elaborado pelas Comunidades com um passo a passo sobre como ela deseja ser consultada pelo Poder Público e empresas diante de atos que possam afetar suas vidas e seu território.

Os Protocolos levam em consideração: as tradições, costumes, modo de organização e de tomada de decisões, modos de se organizar politicamente e de se representar na sociedade, espiritualidade, festas religiosas e culturais, dentre outros fatores e particularidades de cada Comunidade.

O Protocolo de Consulta é, portanto, um instrumento importante para a defesa dos direitos dos povos tradicionais e é, ao mesmo tempo, um direito em si.



## O QUE SIGNIFICA DIZER QUE A CONSULTA DEVE SER LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ?

Esta é uma questão muito importante. Não basta ser consultada, a consulta tem que atender a determinados requisitos, quais sejam:

**LIVRE** - Significa dizer que os membros da comunidade não podem sofrer qualquer tipo de pressão ao serem consultados.

**PRÉVIA** - Significa que a consulta deve ser feita antes de qualquer decisão e que toda a comunidade deve ser consultada de acordo com o modo estabelecido em seu Protocolo de Consulta.

**INFORMADA** - Significa que ao ser consultada a comunidade tem direito ao acesso a todas as informações sobre o ato que afetará, de algum modo, suas vidas e seu território.

**BOA-FÉ** - Quem faz a consulta à Comunidade deve agir com base em valores ético como lealdade, transparência e respeito à decisão após a consulta.

Depois de finalizado, o Protocolo de Consulta pode ser diagramado e impresso em formato de livro, caderno, cartilha, ou como a comunidade desejar. No endereço de site a seguir, do Observatório dos Protocolos, podem ser encontrados alguns modelos de Protocolos de Comunidades que já são utilizados em todo o Brasil: <http://observatorio.direitosocioambiental.org>.

**Importante:** O Protocolo de Consulta é a definição clara e pública de regras de representação, organização e acompanhamento de processos de tomada de decisões de cada comunidade ou de um coletivo de comunidades

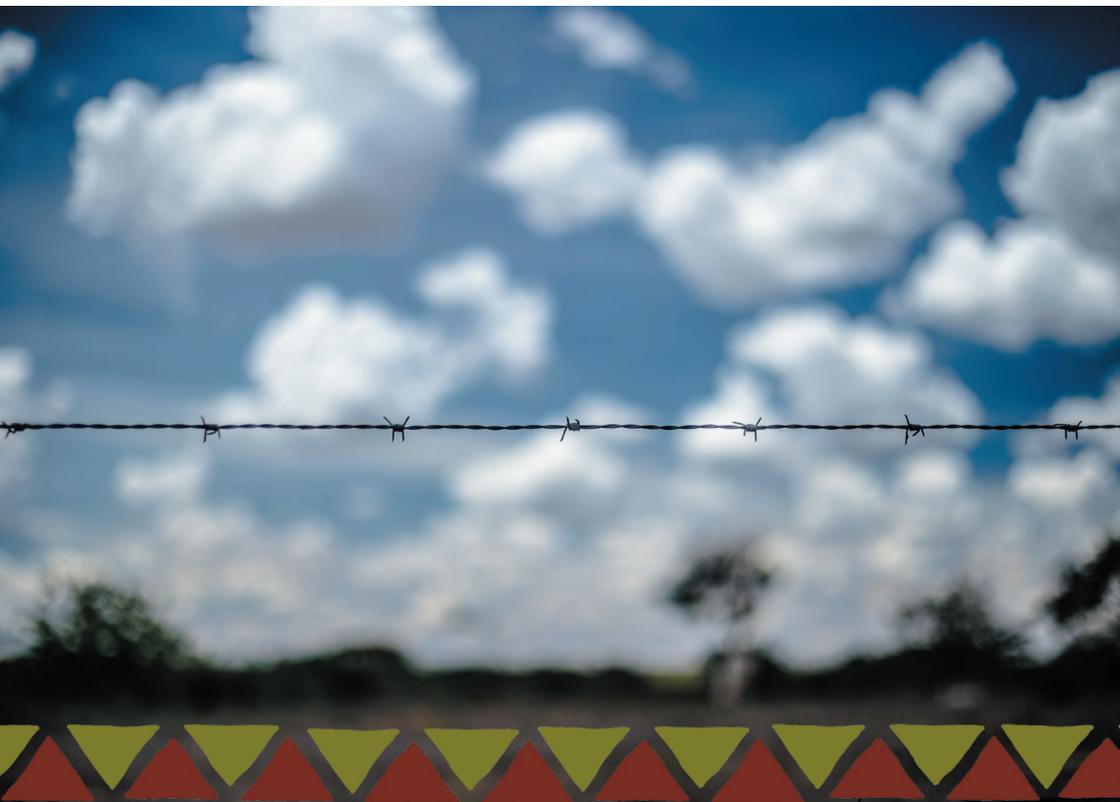


# CONVENÇÃO 169 E ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)

A Convenção 169 é fruto da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ocorrida em Genebra, em 7 de junho de 1989 e destina-se à defesa e garantia de direitos dos "Povos Indígenas e Tribais (populações tradicionais).

A OIT foi criada em 1919 e é fruto dos movimentos e reivindicações da classe trabalhadora daquela época.

É importante considerar que, após a criação da OIT, a classe trabalhadora brasileira conquistou a Consolidação das Leis Trabalhis-



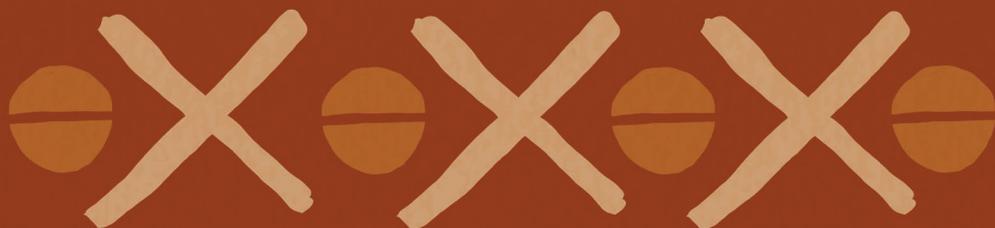


tas (CLT) e, em nível mundial, em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Nesse mesmo contexto, o direito à Consulta Livre, Prévia, Informada e de Boa-fé é mais uma conquista em tempos de avanços das garantias dos direitos humanos fundamentais, após cenários de muitas violações de direitos, sobretudo com a imposição de guerras, sobretudo na Europa.

A OIT é uma Organização das Nações Unidas (ONU) criada como parte do Tratado de Versalhes com o fim da Primeira Guerra Mundial, em 1919, com o entendimento de que a paz universal e permanente só pode estar baseada na justiça social.

Para as Convenções como a 169 terem validade nos países é necessário que sejam ratificadas. Uma vez ratificada por um país passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. O Brasil está entre os membros fundadores da OIT e ratificou a Convenção 169.





# O QUE É UMA CONVENÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL E QUAL SUA IMPORTÂNCIA NO DIREITO BRASILEIRO?

A palavra convenção significa “acordo sobre determinada atividade ou assunto, obedecendo a entendimentos prévios e normas baseadas em experiência recíproca”.

Os países participantes da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ocorrida em Genebra em 7 de junho de 1989, incluindo o Brasil, fizeram um acordo assegurando direitos aos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais, que é a já mencionada Convenção 169. Antes e depois dela existem diversas outras Convenções sobre variados temas.

A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta é uma importante conquista dos movimentos de lutas e resistência quilombola no Brasil e no mundo. Enquanto esse assunto entrava em pauta naquela Conferência, estes povos já estavam resistindo e lutando, como sempre fizeram em todos os tempos da história, no Brasil e no mundo.

A Convenção 169 foi ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo n.º 143, de 20/6/2002 e entrou em vigor no País em 2003.

Depois de ratificada a Convenção 169 passa a ser como uma norma constitucional. Isso significa dizer que nenhuma lei ou ato administrativo, seja municipal, estadual ou federal pode violar os direitos e garantias assegurados pela Convenção 169 da OIT e o direito à Consulta Livre, Prévia, Informada e de Boa-fé é um deles.







# COMO ELABORAR O PROTOCOLO DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ?

Agora que já está bem explicado o que é a Convenção 169 da OIT, como ela surgiu e o direito ao Protocolo de Consulta que ela garante, é importante compreendermos como elaborar o Protocolo de Consulta de uma Comunidade.



A Comunidade deve ter acesso, com antecedência, a todas as informações sobre o Protocolo e decidir pela sua construção ou não. A decisão por fazer o Protocolo, quando e como, deve ser aprovada e documentada pela Comunidade em Assembleia, que vamos chamar de Assembleia Inicial.

Para elaborar o Protocolo de Consulta a comunidade deve realizar reuniões internas ou oficinas nas quais será discutido como ela deve ser consultada. O Protocolo de Consultas, uma vez formalizado, deve ser respeitado integralmente.

O plano de trabalho/metodologia para a elaboração do Protocolo deve ser construído com a Comunidade, definindo prazos, dias e horários das atividades para o processo de elaboração. Esse planejamento pode ser feito antes da Assembleia Inicial.

# SUGESTÕES PARA O PLANEJAMENTO DE ELABORAÇÃO DO PROTOCOLO

- Reuniões prévias de informação sobre o que é o Protocolo de Consulta Livre, Prévia, Informada e de Boa-fé para decisão da Comunidade sobre elaborar ou não o seu próprio documento;
- Reunião/assembleia comunitária para documentar a decisão de fazer o Protocolo, bem como o planejamento/plano de trabalho para a sua elaboração;
- Reuniões de elaboração do Protocolo (o número de reuniões vai depender de cada comunidade);
- Na primeira reunião eleger os temas que serão abordados no Protocolo. Exemplo:
  - História da Comunidade;
  - Forma de Organização;
  - Dias festivos de celebrações culturais e de espiritualidade;
  - Períodos do ano ocupados para o trabalho, como, por exemplo: época de plantio, de colheita, de pesca, etc.;
  - Construção de um glossário com os verbetes/palavras da cultura e linguagem da comunidade;
  - Calendário de suas festas e datas importantes;
  - Regras para a consulta pelos órgãos públicos e privados, como por exemplo:
    - Antes de atos e/ou ações que irão afetar suas vidas, como devemos ser consultados?

**Muito importante:** O Protocolo de Consulta deve trazer informações sobre a participação das mulheres e das crianças nas consultas para que isso seja assegurado. Ou seja, como as mulheres e as crianças devem ser consultadas/os e seus direitos assegurados, bem como, assegurados os direitos das pessoas idosas e especiais. Para isso, é importante que mulheres, crianças, idosas/os e especiais participem ativamente da construção dos protocolos.

# EXEMPLO DE UMA POSSÍVEL REGRA PARA O PROTOCOLO:

Direito à informação - O Poder Público, nos âmbitos municipal, estadual e federal, em suas ações diretas e/ou indiretas, deverá informar previamente sobre toda e qualquer intenção de adotar medidas e ações que afetem a vida das pessoas e o território da Comunidade Quilombola "X", assegurando o acesso a todas as informações necessárias e respeitando a decisão da Comunidade acerca da Consulta, descrevendo o que será feito e atendendo às seguintes etapas:

a) Agendar reunião nos dias (a definir) da semana e nos seguintes horários (a definir);

b) Agendar pelo telefone xxx (a definir), e-mail (a definir), aos cuidados de (a definir) e de (a definir).

c) (descrever as etapas de como a Comunidade deve ser consultada)

**Importante:** Afetar é um conceito estrutural. Não existe afetar direta ou indiretamente à comunidade para fins de diminuição da responsabilidade de quem pratica o ato. Também não existe atingido direta e indiretamente. Caso atinja uma família, atinge toda a comunidade, todas as pessoas e o todo território.



# ASSEMBLEIA FINAL DE APROVAÇÃO E DE PUBLICIDADE DO PROTOCOLO

A Assembleia final é a reunião com a participação da comunidade e de seus convidados para aprovar o documento finalizado e dar publicidade a ele. Podem ser convidados/as:

- Organizações e movimentos amigos/as e parceiros/as da Comunidade;
- Comunidades Quilombolas vizinhas da região;
- Membros do poder público Federal, Estadual e Municipal e do Sistema de Justiça;
- A rede de amigos/as e parceiros/as da comunidade.

Esse é v decisão da comunidade sobre como ela deverá ser consultada com a aprovação do seu Protocolo. É importante que, tanto a assembleia inicial quanto a final, sejam registradas em atas, documentadas, fotografadas e tenham visibilidade.

**Importante:** constar no Protocolo a forma de sua revisão, caso seja necessário. Outra questão importante: um Protocolo de Consulta pode envolver mais de uma comunidade, como por exemplo, da região, do município ou até mesmo do Estado. Nesse caso o processo pode ser o mesmo desde que assegure a participação e a deliberação de todas e que o documento assegure as especificidades de cada uma das comunidades.





# UMA SÍNTESE: A ELABORAÇÃO DO PROTOCOLO DE CONSULTA PASSO A PASSO

## **Passo 1:**

Assembleia inicial de decisão pela realização do Protocolo e reuniões internas (uma ou mais) na comunidade para abrir a discussão sobre como deverá ser feito o procedimento de consulta, a metodologia, o plano de trabalho, etc.

## **Passo 2:**

Organizar todas as informações debatidas na reunião ou oficina, formando um esboço do Protocolo de Consulta que pode ser no formato de artigos ou outras formas.

## **Passo 3:**

Assembleia Final para aprovar o Protocolo de Consulta com a participação de toda a comunidade e de sua rede de parceiros/as (fica a critério da comunidade quem deve participar dessa Assembleia).

#### **Passo 4:**

Encaminhar o Protocolo de Consulta aprovado e formalizado para os órgãos e gestores públicos para informar o modo como a comunidade deseja ser consultada, podendo incluir o Sistema de Justiça e quem a comunidade entender que seja relevante. Dar visibilidade e publicidade ao Protocolo com as estratégias que a comunidade definiu.

#### **Passo 5:**

Acompanhar a efetivação do Protocolo de Consulta.

#### **Passo 6:**

Fazer o monitoramento e a avaliação do processo para aperfeiçoamento de táticas e estratégias do processo de elaboração e de efetividade do Protocolo, com foco no cumprimento do seu objetivo que é proteger e defender os direitos das comunidades tradicionais.



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Do terreiro de nossa casa até a fonte onde buscamos água, ou até a roça para apanhar o milho, ou mesmo até a casa da vizinha para uma visita, pode haver mais de um caminho para se chegar. Podemos ir a pé, a cavalo, ou até mesmo cortando atalho por dentro da mata.*

Assim também é para a elaboração do Protocolo de cada comunidade. Existem vários caminhos. Esta cartilha é uma sugestão de um caminho para a construção do Protocolo de Consulta das Comunidades Quilombolas atendidas pelo Programa Global das Comunidades de Nossa América Latina.

Reafirmamos, por fim, que o Protocolo de Consulta Livre, Prévia, Informada e de Boa-fé é um instrumento importante para a defesa de direitos e o fortalecimento da história de lutas e de resistência dessas comunidades para sua preservação e de seus territórios, fundamentais para a continuidade da vida humana e do Planeta Terra.



# REFERÊNCIAS

Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho  
- OIT.

O DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E DE BOA-FÉ [recurso eletrônico] : Projeto Quilombo Vivo / Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva, Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2021.

Observatório dos Protocolos Autônomos.

Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxĩ Mirim Guarani Mbya, Terra Indígena Parati Mirim, Paraty /RJ, 2018.

CONAQ; TERRA DE DIREITOS (Org.), Racismo e Violência Contra Quilombos no Brasil. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.





Realizadores:



**CÁRITAS**  
BRASILEIRA  
REGIONAL NORDESTE 3  
**34** anos



Programa Global  
das Comunidades da Nossa  
América Latina

Apoiadores:



caritas  
Alemanha



cooperação  
alemã  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT