



# POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS:

o direito à consulta prévia, livre e  
informada.



Defensoria Pública  
do Estado do Paraná



**EDEPAR**  
Escola da Defensoria Pública  
do Estado do Paraná



**NUCIDH**  
Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da  
Defensoria Pública do Estado do Paraná

## • O QUE É A CONSULTA PRÉVIA AOS POVOS TRADICIONAIS?

O direito à **consulta prévia**, livre e informada está previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pertence ao bloco de direitos humanos que deve ser observado pelo Estado, constituindo-se em direito público subjetivo dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Consiste em consultar os povos interessados cada vez que sejam previstas **medidas legislativas ou administrativas** suscetíveis de afetá-los. Isso significa, por exemplo, que qualquer mudança de uma regra que afete as comunidades direta ou indiretamente, como um zoneamento ambiental, ou intervenção pública, como um projeto ou empreendimento em território tradicional, precisam ser objeto de consulta.

## • COMO ELA DEVE OCORRER?

Deve ser uma consulta **prévia, de boa-fé, de maneira adequada às circunstâncias e que permita a livre participação dos interessados**, com o objetivo de se chegar a um acordo e buscar o entendimento acerca das medidas propostas.

Em outras palavras, o Poder Público deve assegurar uma ampla participação das comunidades tradicionais, através de seus representantes, antes das tomadas de decisões, utilizando metodologia adequada às peculiaridades culturais e organizacionais de cada povo e permitindo não apenas o acesso à informação, mas sobretudo a **emissão de opiniões, sugestões e manifestação de oposição às medidas pretendidas**. Devem ser disponibilizadas previamente, todas as informações necessárias para uma manifestação qualificada das comunidades e em formato compatível com seu idioma e tradições. Ainda, os locais, datas/horários e meios para esse diálogo devem observar as práticas tradicionais, contemplando-as.

Assim, a efetivação da proposta original pelo Estado somente seria possível mediante comprovada argumentação racional capaz de superar eventuais objeções ou reservas indicadas pelas comunidades, além de considerar e, sempre que possível, integrar as modificações que demandem. Essa ponderação, na decisão final, deve sempre estar baseada em relevante interesse público e na inexistência de recursos menos gravosos aos povos tradicionais, avaliando todas as alternativas possíveis.

## • QUAL A RAZÃO DA CONSULTA PRÉVIA?

Como exemplo de instrumento de garantia que permite o reconhecimento e a consideração dos **interesses das minorias** nos processos de elaboração, interpretação e aplicação das leis e atos administrativos, a consulta assegura o respeito à livre determinação dos povos tradicionais e lhes serve de proteção contra interferências em seu modo de vida, suas próprias prioridades e em seu desenvolvimento. A proteção de seus territórios, patrimônio histórico-cultural, instituições, crenças e valores espirituais também é objeto do direito à consulta.

É uma significativa ferramenta de combate à lógica de dominação iniciada com a estruturação do Estado colonial. Serve como mecanismo de **reconhecimento da identidade e fortalecimento da participação** dos povos e comunidades tradicionais, revigorando a ideia de cidadania ativa com a inclusão de grupos culturalmente diferenciados nas deliberações públicas e proteção contra políticas e atos que interfiram em seu modo de vida ou o ameacem.

## • A QUEM SE APLICA?

Quanto aos povos que têm direito à consulta prévia, livre e informada, a Convenção nº 169 define em seu artigo 1º que a autoidentificação é o requisito para definir quem são eles. Isso significa que, para o direito ser exercido, basta que a comunidade tradicional se identifique com as características trazidas pelas normativas, de modo que a consciência de sua própria identidade é o critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da Convenção.

Embora as normas internacionais se refiram muitas vezes a esses povos como “tribais” ou “originários”, a Convenção nº 169 da OIT se aplica a todos os povos que se caracterizam por condições sociais, culturais e econômicas peculiares, regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial. O Decreto nº 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, por sua vez, define povos e comunidades tradicionais com os mesmos elementos, ao dizer que são “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (art. 3º, I).

Assim, condicionar o reconhecimento da identidade de um povo tradicional e o exercício dos direitos inerentes a qualquer outro requisito que não a autoidentificação, tais como estudos antropológicos, certidões públicas, dentre outros, é exigência indevida.

Exemplos de povos e comunidades tradicionais são: indígenas, quilombolas, faxinalenses, ilhéus, povos de terreiros e de matriz africana, ciganos, pescadores artesanais ou caiçaras, dentre outros.

- **HÁ UM PROTOCOLO A SER SEGUIDO?**

O formato da consulta prévia depende das circunstâncias e peculiaridades de cada comunidade tradicional, respeitando-se às características e exigências mínimas já mencionadas. Daí a importância de que cada povo e comunidade formule seus próprios protocolos de consulta, pois são esses os documentos pelos quais as comunidades apontarão as diretrizes a serem seguidas para que a consulta se realize de forma adequada, tais como: indicação de quem deve ou não ser consultado, momentos e datas para realização da consulta, duração, língua na qual serão realizadas as atividades de consulta, etc.

Os protocolos possuem natureza jurídica de norma consuetudinária, com fundamento no pluralismo jurídico e multiculturalismo, e encontram respaldo nos artigos 6º e 7º da Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Estado Brasileiro em 2002.

