

## O Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada: os limites da “consulta aos quilombolas”

Lúcia M. M. de Andrade  
Comissão Pró-Índio de São Paulo

Nos dias 15 a 17 de abril de 2008, foi realizada a primeira consulta prévia promovida pelo Governo Federal em cumprimento a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O objeto da consulta foi a minuta de ato normativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) destinado a disciplinar os procedimentos para titulação das terras de quilombo em substituição a IN Incra nº 20/2005.

Esse artigo relata essa primeira experiência procurando demonstrar porque a mesma não pode ser considerada uma consulta livre, prévia e informada conforme assegurado pela Convenção 169 da OIT.<sup>1</sup>

Essa visão é corroborada por 10 organizações quilombolas<sup>2</sup> e 12 organizações não-governamentais<sup>3</sup> que por meio da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1 de setembro de 2008, protocolaram junto a OIT comunicação que denuncia que a referida consulta não ocorreu conforme disposto na Convenção 169.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>A Comissão Pró-Índio de São Paulo participou da consulta na qualidade de assessoria indicada pela CONAQ.

<sup>2</sup> Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas | Comissão Estadual das Comunidades Quilombolas do Espírito Santo - Zacimba Gaba | Coordenação Estadual das Comunidades Negras Rurais Quilombola de Mato Grosso do Sul | Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco | Federação das Comunidades Quilombolas de MG - Ngolo | Malungu - Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará | Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná | Associação Quilombola de Conceição das Crioulas | Associação Rural Comunitária dos Quilombolas do Timbó e Adjacências | Comissão Quilombola do Sapê do Norte

<sup>3</sup> Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia | Centro de Cultura Luiz Freire | Centro de Cultura Negra do Maranhão | Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva | Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos | Comissão Pró-Índio de São Paulo | Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos do Rio Grande do Sul | Justiça Global | KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço | Movimento Negro Unificado - Seção RS | Rede Social | Terra de Direitos

<sup>4</sup> Confira o texto da comunicação em: [www.cpisp.org.br/acoes/html/artigos.aspx?LinkID=38](http://www.cpisp.org.br/acoes/html/artigos.aspx?LinkID=38)

## A Convenção 169 e o Direito à Consulta Prévia

O direito à consulta prévia está assegurado na Convenção 169 que vigora no Brasil desde 2003. O artigo 6º desse tratado internacional determina que os governos deverão:

*“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”.*

Decorridos cinco anos da ratificação da Convenção 169, o direito à consulta prévia ainda não foi implementado na prática. O próprio Advogado Geral da União, José Antonio Dias Toffoli, admite que o evento de abril de 2008, “foi a primeira consulta do Governo Federal às comunidades quilombolas”.<sup>5</sup>

Evidentemente é louvável a iniciativa do governo brasileiro em procurar cumprir, ainda que tardiamente, o direito à consulta prévia estabelecido na Convenção 169. No entanto, a forma como o evento foi concebido e conduzido acabou por descaracterizá-lo como um processo “*de boa fé*” realizado de “*maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo ou consentimento com as medidas propostas*” como determina o artigo 6º da Convenção 169.

## A Pressão da Urgência

O processo de preparação da consulta foi marcado pela pressão da “urgência” por parte do governo o que comprometeu o seu caráter prévio e livre. Entende-se por **prévia** a consulta realizada antes da decisão e com o tempo necessário para que os povos interessados se posicionem. E a condição de consulta **livre** implica que o consentimento não deve estar sujeito a nenhuma forma de coerção ou manipulação externa.

---

<sup>5</sup> In: Despacho do Advogado Geral da União, Brasília 22 de agosto de 2008, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, página 12, em 19/09/2008.

Os quilombolas, representados nessas negociações pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), foram pressionados a acatar determinados prazos e condições para a consulta sob a alegação do governo que era urgente a publicação da nova instrução normativa.

Os fatos posteriores à “consulta” evidenciaram a falácia da urgência uma vez que somente em 01 de outubro de 2008, cinco meses após o evento, é que foi publicada no Diário Oficial a nova instrução normativa (IN Incra nº 49 de 29/09/2008).

A pressão da urgência limitou seriamente as possibilidades dos quilombolas negociarem um plano para a consulta prévia. Aliás, há de se destacar que de início o governo sequer cogitou discutir com os quilombolas as condições em que a consulta deveria ocorrer de forma a garantir procedimentos apropriados do ponto de vista de ambas as partes.

Os quilombolas foram surpreendidos em final de novembro de 2007 com ofício da Advocacia Geral da União<sup>6</sup> que informava sobre o grupo de trabalho governamental criado para aperfeiçoar as normas referentes à titulação das terras quilombolas, comunicava que o mesmo havia elaborado um novo texto para a norma interna do Incra e apresentava o seguinte calendário para a apreciação da minuta:

DATA	EVENTO	LOCAL
29/11/2007	Circulação da minuta da Instrução Normativa para as Coordenações Estaduais Quilombolas e para o Ministério Público	
30/11/2007 a 16/12/2007	Prazo para ampla análise e consulta local a respeito da Instrução Normativa alterada	
10/12/2007, 9 horas	Reunião para apresentação dos fundamentos para a alteração da Instrução Normativa	a confirmar
17/12/2007, 9 horas	Reunião para ausculta às Comunidades Quilombolas	a confirmar

O próprio ofício reconhecia a dificuldade de cumprir o calendário apresentado pelo governo e o justificava pela necessidade de aprovar a nova norma ainda em 2007:

*“é de fundamental importância contar com a colaboração de todos os destinatários deste convite, no sentido de atendimento ao cronograma em relevo, ainda que se trata de um calendário que exigirá grandes esforços*

<sup>6</sup> Ofício-circular 05/2007/CGU/AGU, do Consultor-Geral União, Ronaldo Jorge Araújo Viera Júnior, de 9/11/07.

*considerando a probabilidade de iniciar o ano de 2008 com novas perspectivas, a fim de que os conflitos deflagrados sejam efetivamente solucionados” [grifos nossos].<sup>7</sup>*

Enquanto o GT governamental pôde contar com quatro meses para produzir sua proposição de instrução normativa, a AGU concedia aos quilombolas um prazo inferior a um mês para apreciação da minuta.<sup>8</sup>

Por outro lado, o governo não se propôs a garantir as condições para viabilizar a “*ampla análise e consulta local*” que, conforme especificado no ofício, deveria ocorrer no prazo de 17 dias ou tampouco a viabilizar a participação das representações quilombolas nas duas reuniões agendadas em Brasília.

No caso da 1ª reunião programada (dia 10 de dezembro), o governo tentou realizar a consulta com um grupo de quilombolas que se encontrava em Brasília para participar de reunião sobre outro tema e que não estava previamente informado dessa agenda “paralela”.

O procedimento do governo foi rechaçado pela CONAQ e mais 24 organizações quilombolas em nota pública e em ofício encaminhado ao Consultor-Geral da União<sup>9</sup>. Não reconhecendo a legitimidade daquela convocatória, os quilombolas se recusaram a participar das reuniões. Diversas organizações não-governamentais também repudiaram a iniciativa do governo federal.

---

<sup>7</sup> Ofício-circular 05/2007/CGU/AGU, do Consultor-Geral União, Ronaldo Jorge Araújo Viera Júnior, de 9/11/07.

<sup>8</sup> O GT iniciou os seus trabalhos em 25/07/07 e envolveu os seguintes órgãos e autarquias: Advocacia-Geral, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, Subchefia de Assuntos Jurídicos, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Secretaria de Patrimônio da União, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional do Índio, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e Serviço Florestal Brasileiro, sob a coordenação do Consultor Geral da União - In: Despacho do Advogado Geral da União, Brasília 22 de agosto de 2008, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, página 12, em 19/09/2008.

<sup>9</sup> Carta encaminhada ao Consultor-Geral da União em 10/12/2007, assinada pela CONAQ e mais 24 organizações quilombolas.

Foi em função desses protestos que o governo acabou por dar início a um diálogo com a CONAQ para definição de uma proposta de consulta pública. Nessa etapa as negociações também foram pautadas pela urgência do governo.

Em fevereiro de 2007, a CONAQ apresentou para a AGU sua proposta de plano para a consulta prévia nos seguintes termos:

- *“Que seja Constituído um GT composto por representantes de governo afetos à questão e representantes quilombolas para que seja estabelecida a coordenação do processo de Consulta;*
- *Realizar um Seminário Nacional sobre os conflitos, entraves e perspectivas para a regularização fundiária das terras de quilombos, com a participação de organizações quilombolas, órgãos de governo, entidades parceiras e convidadas;*
- *Realizar uma reunião com a Coordenação Nacional ampliada e o GT para a elaboração de um documento base (pré-proposta);*
- *Realizar reuniões ampliadas das coordenações nos estados para socializar a pré-proposta e fazer um debate inicial;*
- *Realizar 2 plenárias regionais: (1) norte/nordeste; (2) sul/sudeste/centro oeste; para debater a pré-proposta;*
- *Realizar uma reunião de trabalho para sistematização dos trabalhos obtidos nas plenárias regionais;*
- *Realizar 2 audiências públicas nacionais: uma com as organizações quilombolas e o governo e outra mais ampla com quilombolas, parceiros e convidados.”<sup>10</sup>*

A proposta inicial da CONAQ não foi acatada pelo GT Governamental. Mais uma vez a justificativa foi a urgência e as ameaças aos direitos quilombolas:

*“Em análise do documento em relevo, apresentado por essa Coordenação, em 15 de fevereiro de 2008, o Grupo de Trabalho composto por Instituições do Governo Federal e autor de um novo texto para a Instrução Normativa nº 20, do INCRA, decidiu dar acolhimento parcial à sugestão apresentada, considerando, especialmente, a premência de tempo para a conclusão dos trabalhos em andamento, e em decorrência de dois motivos especialmente relevantes: a iminência de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade*

---

<sup>10</sup> CONAQ, “Pré-proposta do Movimento Quilombola para o Processo de Consulta sobre Alterações na IN 20”, fevereiro de 2008.

*nº 3.239 e a tramitação do Projeto de Decreto Legislativo nº 44, na Câmara dos Deputados, ambos tendo como foco a invalidação do Decreto nº 4.887/2003” [grifos nossos].<sup>11</sup>*

É difícil compreender como a aprovação de uma norma interna do Inbra iria repercutir no julgamento da ADIn pelo Supremo Tribunal Federal ou na tramitação do projeto de Decreto Legislativo, ambas iniciativas que questionam o Decreto 4.887/2003<sup>12</sup>. Mas não há dúvida que a argumentação, ainda que tortuosa, exerceu forte pressão junto aos quilombolas que discutiam o formato da consulta prévia.

Ao final das negociações, tendo em vista as restrições de prazo impostas pelo governo, a consulta prévia ficou reduzida a um único evento nacional em Luziânia que ocorreu entre os dias 15 e 17 de abril e reuniu cerca de 300 lideranças, 12 assessores indicados pela CONAQ<sup>13</sup>, a Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal Geral da República e os integrantes do GT Governamental.

### **Falta de Acesso à Informação Qualificada**

Outro fator que comprometeu seriamente a consulta de abril foi a falta de acesso à informação prévia, imparcial e em linguagem didática sobre a minuta proposta pelo governo.

A maior parte dos quilombolas tomou conhecimento do texto da minuta na própria consulta. Não é concebível que num mesmo evento os quilombolas tenham acesso pela primeira vez a um texto de difícil compreensão e repleto de termos jurídicos e já tenham que se posicionar sobre os mesmos, sem oportunidade de uma maior reflexão e de consulta às suas bases.

---

<sup>11</sup> Ofício 023/2008/CGU/AGU datado de 17/03/2008 dirigido à CONAQ.

<sup>12</sup> O Decreto 4.887/2003 regulamenta o procedimento para identificação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Disponível em: <http://www.cpis.org.br/htm/leis/fed14.htm>

<sup>13</sup> Os assessores que acompanharam a consulta foram: André Araripe - Centro de Cultura Luís Freire de Pernambuco | Aniceto Castanhede - Centro de Cultura Negra do Maranhão | Cíntia Beatriz Müller - pesquisadora do Núcleo de Antropologia e Cidadania/UFRGS | Fernando Prioste - Terra de Direitos | Gilsely Barreto | Gustavo Magnata - Dignitatis | Letícia Osório - Centre on House Rights and Evictions | Lúcia Andrade - Comissão-Pró Índio de São Paulo | Onir Araújo - Movimento Negro Unificado do Rio Grande do Sul | Roberto Rainha - Rede Social de Justiça e Direitos Humanos | Rosa Peralta- Koinonia | Rosane Muniz - Balcão de Direitos/UFES.

A consulta deveria ter sido precedida de ampla divulgação da medida proposta pelo governo que incluísse tanto eventos presenciais como material explicativo em linguagem didática para ampla distribuição entre os quilombolas que, na sua grande maioria, não tem acesso a internet.

A divulgação prévia realizada pela Advocacia Geral da União limitou-se ao envio da minuta por correio eletrônico para a CONAQ e lideranças, delegando aos quilombolas a responsabilidade de distribuir amplamente o texto.

A apresentação do texto na consulta pelo governo esteve longe de ser didática e muito menos isenta. Os assessores convidados pela CONAQ para participar da consulta realizaram um grande esforço para auxiliar os presentes na compreensão da proposta enfrentando as seriíssimas limitações de tempo e falta de recursos didáticos.

### **A Falácia da Decisão Técnica**

Apesar de todas as limitações descritas acima, foi possível aos quilombolas apresentar propostas concretas de alteração da minuta. A posição inicial dos quilombolas foi pela manutenção da IN Incra nº 20/2005. Uma vez evidenciado que o governo não reveria a sua decisão de substituir a atual norma, os quilombolas apresentaram propostas buscando resgatar conceitos e garantir direitos suprimidos na minuta governamental. No entanto, as principais proposições dos quilombolas não foram acolhidas pelos membros do GT Governamental.<sup>14</sup>

O argumento utilizado pelos representantes do governo para não acatar as propostas quilombolas foram "razões de ordem técnicas". Essa restrição falaciosa foi um dos grandes limites da consulta. Alegar impedimentos técnicos frente a um grupo de pessoas que não domina a linguagem e o conhecimento jurídico é um fator de constrangimento e cerceamento das possibilidades de negociação em busca do consenso.

---

<sup>14</sup> Entre as propostas dos quilombolas não acatadas pelo governo estavam: a exclusão da exigência do certificado da Fundação Quilombola como condição para início do processo de titulação (pois contraria o direito a auto-identificação); o emprego do termo *território* ao invés de *terra* para qualificar as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas; e a revisão dos quesitos do relatório de identificação dos territórios.

Além disso, os técnicos do governo se outorgaram o poder da "interpretação técnica" e desconsideraram qualquer outra visão, inclusive a da representante do Ministério Público Federal presente ao evento.

O argumento é falacioso porque supõe a existência de uma "neutralidade técnica" para julgar as questões em debate – uma neutralidade, aliás, só reconhecida pelo governo nos técnicos governamentais e não nos assessores convidados pelos quilombolas.

O debate em pauta envolvia interpretações diversas do ponto de vista técnico ou jurídico, mas, sobretudo diferenças de posições políticas. Exemplo disso é a discussão que envolveu os quesitos do relatório antropológico que é peça do relatório de identificação do território a ser titulado. A rejeição ao novo modelo de relatório manifestada pelos quilombolas durante a consulta foi endossada em nota pública da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) <sup>15</sup>, que nos parece ser a instância técnica mais qualificada a opinar sobre o tema.

Entre outras ressalvas, o documento da ABA denunciou que na proposta apresentada pelo governo, *"os relatórios antropológicos estão subordinados a critérios estranhos à disciplina, como no artigo 9º da proposta do GT Governamental"*. No entanto, o GT Governamental - que, salvo engano, não contou com nenhum antropólogo - se considerou mais habilitado para definir o que era tecnicamente necessário e adequado para o relatório antropológico.

### **Quem decide não Participou da Consulta**

Outro fator que comprometeu a consulta foi a ausência de representantes do governo que tivessem poder de decisão. Se da parte dos quilombolas, encontravam-se presentes importantes e representativas lideranças, para a representação governamental foram designados técnicos que desde o início do evento declararam que não tinham poder de decisão.

---

<sup>15</sup> Nota Pública assinada pelo então presidente da ABA, Luís Roberto Cardoso de Oliveira, Brasília, 29/04/08.



A matéria do sítio eletrônico da Advocacia Geral da União publicada logo após a consulta deixa clara essa limitação:

*“O resultado das negociações será levado ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, que decidirão pela preservação do texto original ou pela aceitação das propostas, acolhidas ou não no nível técnico, apresentadas pelas comunidades quilombolas”.*<sup>16</sup>

Como construir um verdadeiro acordo sem a presença daqueles que, de fato, respondem pela medida administrativa em pauta? Se o objetivo da consulta é chegar a um acordo e construir consensos, nos parece essencial garantir o diálogo dos quilombolas com as esferas que têm o poder de decisão.

Assim, o Advogado Geral da União tomou sua decisão sobre as propostas dos quilombolas sem o diálogo direto com eles, mas a partir do relatório da consulta. Não houve sequer uma comunicação por parte do Advogado Geral da União específica e direta aos quilombolas sobre seu parecer. O despacho foi divulgado por meio de publicação no Diário Oficial da União – certamente um meio de informação pouco acessado pelos quilombolas.

Em seu despacho, o Advogado Geral da União não acatou as principais propostas dos quilombolas (já rejeitadas pelos técnicos do governo na consulta) alegando simplesmente *“não serem cabíveis as sugestões não acolhidas pelo GT no procedimento de consulta (3ª coluna do quadro comparativo)”*<sup>17</sup>, sem qualquer justificativa de ordem "técnica" ou política.

A nova instrução foi assinada e publicada sem que fosse garantida a participação dos quilombolas no processo de apresentação dos resultados da consulta aos Ministros de Estado e a Presidência da República conforme reivindicado durante o evento. Perdeu-se, portanto, uma oportunidade de diálogo para construção de consensos e acordos e de se concretizar a primeira consulta livre, prévia e informada no Brasil.

---

<sup>16</sup> In: “Grupo de Trabalho coordenado pela AGU consulta representantes das comunidades quilombolas de todo o país”, 18/04/2008, [www.agu.gov.br/noticias/inteiro\\_teor\\_noticias.asp?codconteudo=9320&codsecao=2](http://www.agu.gov.br/noticias/inteiro_teor_noticias.asp?codconteudo=9320&codsecao=2)

<sup>17</sup> Despacho do Advogado Geral da União de 22 de agosto de 2008, publicado no Diário Oficial da União, seção 1, página 12, 19 de setembro de 2008.