

ARTIGO: Consulta livre, prévia e informada na Convenção 169 da OIT

AUTOR: Instituto Socioambiental (produzido em parceria com a Rainforest Foundation Norway (RFN))



ALDEIA DA MEMÓRIA



MPF

Consulta Livre, Prévia e Informada na Convenção 169 da OIT

O direito de os povos indígenas e tribais serem consultados, de forma livre e informada, antes de serem tomadas decisões que possam afetar seus bens ou direitos, ou a chamada obrigação estatal de consulta, foi prevista pela primeira vez, em âmbito internacional, em 1989, quando a Organização Internacional do Trabalho - OIT adotou sua Convenção de número 169. Desde essa época, o chamado direito de consulta prévia tem demonstrado ser uma poderosa ferramenta política na defesa dos direitos desses povos ao redor do mundo, especialmente na América Latina, onde está o maior número de países que já ratificaram e incluíram em sua legislação nacional as disposições da Convenção 169. (ver informe anexo do relator para Povos Indígenas da ONU, Sep.2009)

O direito de consulta prévia pode ser resumido como o poder que os povos indígenas e tribais têm de influenciar efetivamente o processo de tomada de decisões administrativas e legislativas que lhes afetem diretamente. A consulta deve sempre ser realizada por meio de suas instituições representativas e mediante procedimentos adequados a cada circunstância. Já há diversas experiências concretas nas quais esse direito foi invocado, sobretudo na América Latina. Estas experiências, que incluem questionamentos à política de erradicação de cultivos ilícitos na Colômbia, à exploração de petróleo na Amazônia equatoriana, e à exigência de participação dos povos interessados na definição dos limites político-administrativos do Estado do Amazonas na Venezuela, demonstram diferentes formas de aplicação do direito de consulta prévia. Em alguns casos, tem sido instrumento que dilata e barra decisões. Em outros, um eficiente espaço de negociação e, em alguns outros, vulgar manipulação que pretende legitimar decisões arbitrárias adotadas unilateralmente pelo Estado muito antes da consulta. Por isso, este direito, na sua dimensão de instrumento político, deve ser avaliado sempre no marco de uma estratégia mais ampla, que não pode começar e terminar nele.

A definição das regras para a aplicação do direito de consulta prévia está na ordem do dia na América do Sul. Atualmente, na Colômbia se discute a regulamentação da consulta prévia para assuntos legislativos, depois que, em janeiro de 2008, a Corte Constitucional, que no Brasil equivale ao Supremo Tribunal Federal, declarou inconstitucional a lei geral sobre florestas, exatamente por não haver sido adequadamente consultada junto aos povos indígenas e tribais que seriam diretamente afetados por ela. Em outro caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Suriname, entre outras razões, por ter omitido a consulta prévia na execução de um empreendimento hidrelétrico em terras quilombolas. Essas experiências fizeram com que surgissem

reflexões jurídicas e políticas sobre o tema, tanto nas cortes constitucionais de países latino-americanos, como na Corte Interamericana de Direitos Humanos, e na própria OIT, por meio de pareceres, observações e recomendações.

Este especial, dividido em quatro partes, foi preparado pela equipe do Programa de Políticas Públicas e Direito Socioambiental do ISA e oferece uma ampla sistematização do estado em que se encontra o debate na América do Sul, com ênfase nas experiências que mostram como superar as dificuldades mencionadas. O propósito é subsidiar a discussão interna no Brasil, um dos últimos países do continente a ratificar a Convenção 169, e por essa razão pode se beneficiar das muitas experiências que já aconteceram na região, com as quais é possível aprender e avançar. A primeira parte contextualiza a Convenção 169 e sua ratificação no Brasil. A segunda parte discute o conteúdo material do direito de consulta prévia e sistematiza as experiências de regulamentação de seus artigos 6o e 15o na Colômbia, Venezuela, Bolívia, Equador e Peru, com o objetivo de dar uma visão geral do instrumento, seu conteúdo e alcance no subcontinente. A terceira trata da aplicação do direito de consulta prévia relativo a medidas legislativas. Finalmente, na quarta parte são apresentados os debates e os casos mais significativos de processos de consulta prévia sobre medidas administrativas, tanto as relativas à adoção de políticas públicas de caráter geral quanto aquelas decisões específicas relativas a empreendimentos de infra-estrutura ou exploração econômica que afetam pontualmente alguns grupos.

Por tratar-se de um tema cujos contornos ainda estão sendo definidos em todas as partes do mundo, esperamos, a partir de comentários e sugestões, atualizar permanentemente este espaço. Pretendemos reunir e disponibilizar ao público em geral informações suficientes para que estes textos e documentos se tornem referência a todos os envolvidos nos processos de consulta prévia e fonte de informação para a definição de instrumentos hábeis ao exercício da autonomia dos povos indígenas perante as decisões governamentais que afetam suas vidas.