

**BIBLIOTECA  
DO  
CIDADÃO**

# **O LIVRO NA RUA**

Série  
Diplomacia  
ao alcance  
de todos

Coleção  
TEMAS



**A CONSULTA PRÉVIA E A  
CONVENÇÃO 169  
SOBRE OS POVOS INDÍGENAS  
E TRIBAIS DA OIT**

Coleção Divulgação - INCENTIVO À LEITURA - Distribuição gratuita



**Silvio José Albuquerque e Silva**

Ministro de Segunda Classe da Carreira Diplomática.  
Chefe da Divisão de Temas Sociais do Ministério das  
Relações Exteriores. Mestre em Política Internacional pela  
Universidade Livre de Bruxelas.

**Revisão:** Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

**Arte, impressão e acabamento:**

Thesaurus Editora de Brasília  
SIG Quadra 8 Lote 2356, Brasília – DF – 70610-480 – Tel: (61) 3344-3738  
Fax: (61) 3344-2353 ou End. eletrônico: editor@thesaurus.com.br

**Editor:** Víctor Alegria

Os direitos autorais da presente obra estão liberados para sua difusão desde que sem fins comerciais e com citação da fonte. **THESAURUS EDITORA DE BRASÍLIA LTDA.** SIG Quadra 8, lote 2356 – CEP 70610-480 - Brasília, DF. Fone: (61) 3344-3738 – Fax: (61) 3344-2353 \*End. Eletrônico: editor@thesaurus.com.br \*Página na Internet: www.thesaurus.com.br – Composto e impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

# **A consulta prévia e a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT**

## **Introdução**

A Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais é um tratado internacional negociado e aprovado no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Criada em 1919, após a Primeira Guerra Mundial, a OIT nasceu com base na crença de que a paz mundial somente seria possível por meio da justiça social.

A situação dos povos indígenas foi objeto da preocupação da OIT desde sua criação. A discriminação e a exploração de trabalhadores indígenas e tribais serviram de inspiração direta para a adoção de algumas convenções e recomendações, como a Convenção número 29 sobre Abolição do Traba-

lho Forçado. Aprovada em 1930, entrou em vigor no plano internacional em 1932. Até hoje é considerada uma das convenções fundamentais da OIT.

Nos anos 50, ficou claro que as condições de trabalho dos povos indígenas eram consequência direta do desrespeito aos seus direitos fundamentais, entre os quais à sua identidade, língua, cultura e organização social. Na busca de reagir a esse quadro, em nome do sistema ONU e de forma tripartite entre governos, organizações de empregadores e de trabalhadores, a Organização Internacional do Trabalho adotou, em 1957, a Convenção n. 107 sobre Populações Indígenas e Tribais, a qual foi ratificada pelo Brasil em 1965. Refletindo concepções da época de sua negociação, a Convenção 107 tinha uma perspectiva assimilacionista da relação entre os indígenas e o Estado.

Em 1986, um comitê de especialistas reunido pela OIT concluiu que a Convenção

107 era incompatível com a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em consequência, a OIT decidiu promover a revisão dessa Convenção e, finalmente, em 1989, adotou a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais.

### **A Convenção 169 da OIT**

A Convenção aplica-se a povos ou segmentos da população que são considerados indígenas, tribais, nômades ou itinerantes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os diferenciam de outros segmentos da população. Mantêm suas próprias tradições e instituições sociais, culturais, econômicas e políticas.

É um tratado internacional obrigatório para todos os países que o ratificaram (até o momento, 20 países).

O Artigo 1º define os critérios subjetivos e objetivos para determinar os sujeitos de direito da C 169:

	<b>Critério subjetivo</b>	<b>Critério objetivo</b>
<b>Povos Indígenas</b>	Autoidentificação como indígena ou tribal	Descendentes de populações que viviam no país ou região no momento da conquista ou colonização ou do estabelecimento das fronteiras atuais. Mantêm alguma de suas próprias instituições sociais, culturais e políticas ou todas elas.
<b>Povos Tribais</b>		Suas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros setores da comunidade nacional. Seu “status” é definido totalmente ou em parte por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais.

Reconhece o direito de povos indígenas e tribais de decidir suas prioridades de desenvolvimento, de fortalecer sua identidade e instituições específicas, caso seja sua vontade. Afirma que povos indígenas e tribais têm direitos individuais e coletivos,

entre os quais o da autodeterminação. Além disso, sua aplicação é supervisionada pelos órgãos de controle da OIT.

## **A Consulta Prévia**

O direito de ser consultado e de participar do processo de decisões é um dos elementos centrais da Convenção 169.

Dada a situação específica dos povos indígenas e tribais, medidas especiais para consulta e participação são necessárias, a fim de melhor proteger seus direitos.

O direito à consulta prévia está previsto basicamente em seis artigos da Convenção 169:

### **Artigo 6º**

Neste artigo acha-se definido o princípio geral da consulta.

O artigo define os atores da consulta: os governos e os povos indígenas e tribais, estes últimos chamados ainda

de “povos interessados”. Diz o artigo que a consulta deve ser realizada pelos governos aos povos interessados por meio de seus representantes legítimos e mediante procedimentos adequados a cada circunstância, sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetá-los diretamente.

Além disso, o objetivo da consulta deve ser alcançar um acordo de boa fé ou o consentimento dos povos. As duas Partes (Governo e povos interessados) devem demonstrar disposição de envolver-se seriamente em processo de negociação que conduza a uma decisão conjunta. Para isso, devem respeitar-se e reconhecer a legitimidade e o poder de decisão do interlocutor.

A consulta é um diálogo entre iguais.

Trata-se de responsabilidade do Estado que não pode ser levada a cabo por agentes privados.

A Comissão de Peritos sobre Convenções e Recomendações da OIT entende que a consulta não é um mero evento, mas sim um processo que busca facilitar e conduzir a um acordo. Tampouco é uma simples transmissão de informação.

O Estado tem a obrigação de informar de forma clara, oportuna, objetiva e imparcial, a fim de contribuir para instruir o diálogo entre Governo e povos interessados e fundamentar a decisão adotada ao final do processo.

### **Artigo 7º**

Como consequência de seu direito de definir suas próprias prioridades no desenvolvimento de suas comunidades e nos destinos de sua vida, crenças, bem-estar espiritual e terras, os povos indígenas e tribais têm o direito de participar da formulação, implementação e avaliação dos planos

e programas de desenvolvimento do Brasil e das regiões do País que possam afetá-los diretamente.

Sempre que necessário, os governos realizarão estudos, com a participação dos povos interessados, para avaliar o impacto social, espiritual, cultural e ambiental de projetos de desenvolvimento que possam afetá-los.

### **Artigo 15**

Em caso de exploração de recursos naturais existentes nas terras indígenas e tribais, os governos deverão estabelecer mecanismos de consulta para determinar se os interesses dos povos seriam prejudicados, antes do início da exploração.

Garante-se aos povos o direito de participar dos benefícios das atividades desenvolvidas em suas terras. Em caso de danos provocados por es-

sas atividades, os povos têm direito a uma indenização justa.

### **Artigo 16**

Os povos indígenas e tribais somente podem ser retirados de suas terras em casos excepcionais. E mesmo nesse caso, o Estado deve buscar obter seu livre consentimento. Caso não seja possível contar com seu consentimento, a retirada dos povos de suas terras só poderá ser realizada após procedimentos definidos na lei nacional. Em casos determinados, deverão ser realizadas consultas públicas, com a participação dos povos indígenas e tribais.

O mesmo artigo diz que esses povos terão o direito a retornar às suas terras quando as razões que justificaram sua transferência tenham deixado de existir.

### **Artigo 17**

Os povos indígenas e tribais deverão ser sempre consultados para avaliar sua capacidade de vender ou transferir suas terras ou direitos para outras pessoas estranhas ao seu povo ou pessoas jurídicas.

Os governos deverão adotar medidas para impedir que pessoas de fora dessas comunidades ou que não pertençam a esses povos possam enganá-los, buscando assumir a posse ou o uso de suas terras.

### **Artigo 28**

Os governos deverão consultar os povos indígenas e tribais previamente à adoção de medidas que permitam, sempre que possível, às crianças dos povos interessados aprender a ler e escrever em sua própria língua ou na língua mais comumente falada no seu grupo.

Para isso deverão ser adotadas medidas que garantam a oportunidade para que os povos indígenas e tribais possam falar e escrever na língua oficial do país. O artigo também determina que deverão ser adotadas medidas para preservar e promover as línguas dos povos interessados.

## **Conclusão**

O principal objetivo dos dispositivos da Convenção 169 que tratam da consulta prévia aos povos indígenas e tribais é assegurar sua participação efetiva nos processos de decisão sobre medidas administrativas e legislativas que tenham o potencial de afetá-los diretamente.

A consulta prévia é um instrumento de diálogo social e interlocução desenvolvido pelos Estados e atores sociais que integram a OIT destinado a reconciliar inte-

resses e prevenir e superar disputas. Nas palavras da Comissão de Peritos da OIT na Aplicação de Convenções e Recomendações, trata-se de “elemento essencial para assegurar equidade e garantir a paz social por meio da inclusão e do diálogo”.

## Notas Bibliográficas

BRONSTEIN, Arturo. *Hacia el Reconocimiento de la Identidad y de los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina: síntesis de una evolución y temas para reflexión*. OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario, 1998.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de la OIT: una recompilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010*. OIT, Ginebra, 2010.

PIOVESAN, Flávia (org). *Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo, DPJ Editora, 2008.

RODGERS, Gerry e outros. *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919 - 2009*. OIT, Ginebra, 2009.

Sítio eletrônico do Instituto Socioambiental: <<http://www.socioambiental.org>>

Sítio Eletrônico da OIT: <<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>>

# **FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO**

**A Fundação Alexandre de Gusmão realiza atividades culturais e pedagógicas, além de estudos e pesquisas no campo das relações internacionais e da política externa brasileira, promovendo e divulgando reflexões sobre o cenário internacional e o Brasil no mundo.**

**[www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)**