



PROTOS DE CONSULTA

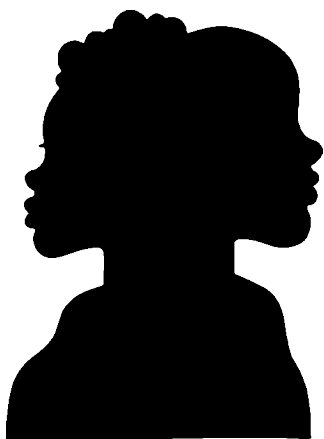
PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE JUSTIÇA, CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



É DIREITO



QUILOMBOLA

Realização:

Departamento da Igualdade Étnico-Racial
Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDDH)

Grupo de Pesquisa e Extensão Território, Estado e Raça (TERRA)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Apoio:



2026

Eduardo Leite

Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Gabriel Souza

Vice-Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Fabício Guazzelli Peruchin

Secretário de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
(SICDH)

Miguel Fernando de Mattos Medina Junior

Subsecretário de Direitos Humanos, Inclusão, Igualdade e
Fraternidade

Sanny Figueiredo

Diretora do Departamento da Igualdade Étnico-Racial

Organização:

Camila Penna e Marco Pogia

Texto:

Agnes Amaro, Arilson Jesus, Camila Penna, Luisa Moreira Mello, Nina
Lopes, Marco Pogia e Tábata Silveira dos Santos

Colaboração:

Adriana Lopes, Cauê Fraga Machado (in memoriam), Comunidade
Kilombola Moradada Paz, Comunidade Quilombola de Morro Alto,
Comunidade Quilombola Vila Nova, Giulia Sichelero, Ivonete
Carvalho, Jorge Amaro, José Itarajara Duarte Ferreira, Júlio Alt, Lígia
Mansur, Lisiane Borges, Maria Jaciane da Silva Flores, Rumi Kubo,
Teresinha Paim, Thales Miola, Ubirajara Toledo, Vanessa Flores dos
Santos e Yolene Camisolão Lopes de Sousa



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
O QUE SÃO QUILOMBOS? QUEM É QUILOMBOLA?	08
O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE, INFORMADA E DE BOA FÉ	10
O QUE SÃO OS PROTOCOLOS DE CONSULTA?	14
POR QUE OS PROTOCOLOS SÃO IMPORTANTES?	18
COMO CRIAR UM PROTOCOLO DE CONSULTA PARA A SUA COMUNIDADE?	20
PROTOCOLOS JÁ ELABORADOS	22
MATERIAIS DE INTERESSE	24
CONTATOS ÚTEIS	25
REFERÊNCIAS	26



INTRODUÇÃO

Esta cartilha, elaborada a muitas mãos, busca informar e orientar as comunidades quilombolas em relação ao direito que possuem de ser consultadas sempre que forem previstas ações que possam impactar as suas vidas e, especialmente, sobre o que são os **protocolos comunitários de consulta**. Ela busca promover a discussão sobre a importância desses protocolos e como as comunidades podem utilizá-los enquanto instrumentos para garantir que seus modos de vida sejam respeitados.

O conteúdo inicial da cartilha foi elaborado por meio de uma parceria entre o Departamento de Igualdade Étnico-Racial da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do estado do Rio Grande do Sul (DIER/ SJCDH) e a disciplina Práticas Extensionistas em Humanidades - Política e Sociedade Civil, do Curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Em seguida, lideranças quilombolas e representantes de organizações da sociedade civil foram chamados a contribuir com suas considerações e experiências, chegando a esta versão final.

Essa iniciativa tem como objetivo contribuir para o fortalecimento da autonomia quilombola e para a proteção dos seus territórios e modos de vida.





Foto: Fernando Dias/Ascom/Seapi

O QUE SÃO QUILOMBOS? QUEM É QUILOMBOLA?

Na legislação brasileira, as comunidades quilombolas são consideradas de acordo com o **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**, que define, em seu Artigo 2º, como “remanescentes das comunidades dos quilombos”:

“Os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

De acordo com dados oficiais da Fundação Cultural Palmares, instituição federal responsável pela certificação das comunidades autodeclaradas quilombolas, 144 comunidades foram certificadas no Estado do Rio Grande do Sul até abril de 2026¹.



1. <https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>. Acesso em 10/04/2026.

Foto: Arquivo Associação Comunitária Rosa Osório Marques



Foto: Acervo Rumi Kubo



Foto: Acervo Jorge Amaro



Foto: Arquivo Comunidade Quilombola Vila Nova



O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE, INFORMADA E DE BOA FÉ

O direito à consulta é garantido aos povos e comunidades tradicionais sempre que forem propostas ações que possam afetar os seus territórios ou as suas vidas, conforme previsto na **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)** para Povos Indígenas e Tribais. Aprovada em 1989, em Genebra, e ratificada pelo Brasil em 2002, a convenção foi consolidada mais recentemente pelo Decreto nº 10.088 de 2019. Em seu Art. 6º, ela prevê 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”**.

Ou seja, povos e comunidades tradicionais devem poder tomar conhecimento e participar ativamente das discussões e decisões sobre a realização de obras, empreendimentos, políticas e ações governamentais ou da iniciativa privada com possíveis impactos nos seus territórios ou nos seus modos de vida, assim como discutir as formas de compensação, quando pertinentes. Cabe ao Estado consultá-los sempre que isso for previsto.



Foto: Arquivo Associação Comunitária Rosa Osório Marques

O direito à consulta é garantido a todos os povos e comunidades tradicionais. Na legislação brasileira, são aqueles previstos pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, mas a Convenção nº 169 da OIT tem como base fundamental a **autoatribuição**.

De acordo com o professor e jurista Carlos Marés, a consulta:

“É um instrumento para saber se o povo ou comunidade pode conviver com a nova realidade proposta e para demonstrar, a partir de seus conhecimentos e culturas, os riscos e problemas que a sociedade envolvente não percebe, ou não quer perceber, em relação à cultura e ao território” (MARÉS, 2025, p. 42-43).

De acordo com a Convenção nº 169 da OIT, essa consulta precisa ser:

Prévia:

A consulta precisa ocorrer antes de qualquer decisão que possa afetar as comunidades. Elas devem ser consultadas antecipadamente, respeitando o tempo e a dinâmica de cada comunidade, permitindo que se preparem e participem do processo desde o seu início.

Livre:

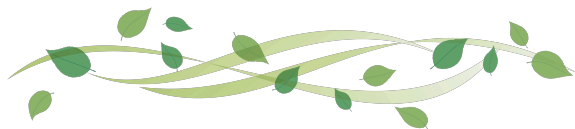
A consulta deve ser realizada de forma livre, sem qualquer tipo de coerção. A comunidade deve poder expressar as suas posições a seu modo, sem receio de represálias ou influência de forças externas, assegurando uma decisão autêntica e independente.

Informada:

É essencial que as comunidades tenham acesso a todas as informações, incluindo impactos, riscos e benefícios, para tomar decisões conscientes dos seus efeitos. Caso contrário, a consulta pode ser considerada ilegítima.

De boa-fé:

Todas as partes envolvidas devem agir com honestidade, transparência e respeito, garantindo um diálogo genuíno e a busca por um entendimento mútuo.



Programas e políticas nacionais mais recentes, elaborados em diálogo com o movimento social quilombola, têm enfatizado a **obrigatoriedade de consulta às comunidades**, a exemplo do Programa Aquilomba Brasil, instituído pelo Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023, e da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), instituída pelo Decreto nº 11.786, de 20 de novembro de 2023.



A PNGTAQ, a qual o Estado do Rio Grande do Sul fez adesão em 2025, tem dentre as suas diretrizes a “garantia do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio, informado e de boa-fé das comunidades quilombolas” nos termos da Convenção nº 169 da OIT, estabelecendo que, para tanto, devem ser **“adotados, quando existentes, protocolos autônomos de consulta às comunidades”** (Art. 4º, inciso IX). Nessa perspectiva, também está entre os objetivos da PNGTAQ “promover e apoiar a construção participativa de protocolos de consulta livre, prévia e informada nas comunidades quilombolas” (Art. 10, inciso II).

QUE SÃO OS PROTOCOLOS DE CONSULTA?

Os protocolos de consulta, também chamados protocolos comunitários ou protocolos autônomos de consulta e consentimento, são documentos **construídos coletivamente pelas próprias comunidades** definindo como devem ser consultadas, sempre respeitando as suas especificidades sócio-culturais e formas de organização social, com o objetivo de **assegurar a autonomia e autodeterminação das comunidades no processo de consulta.**

Geralmente apresentados em formato de livreto (físico e/ou digital), o conteúdo do protocolo pode incluir uma apresentação da comunidade, a indicação de quem deve ser consultado e de que forma, qual o meio de comunicação deve ser utilizado para se entrar em contato com a comunidade e em qual local a consulta deverá ser realizada, dentre outras informações consideradas importantes.



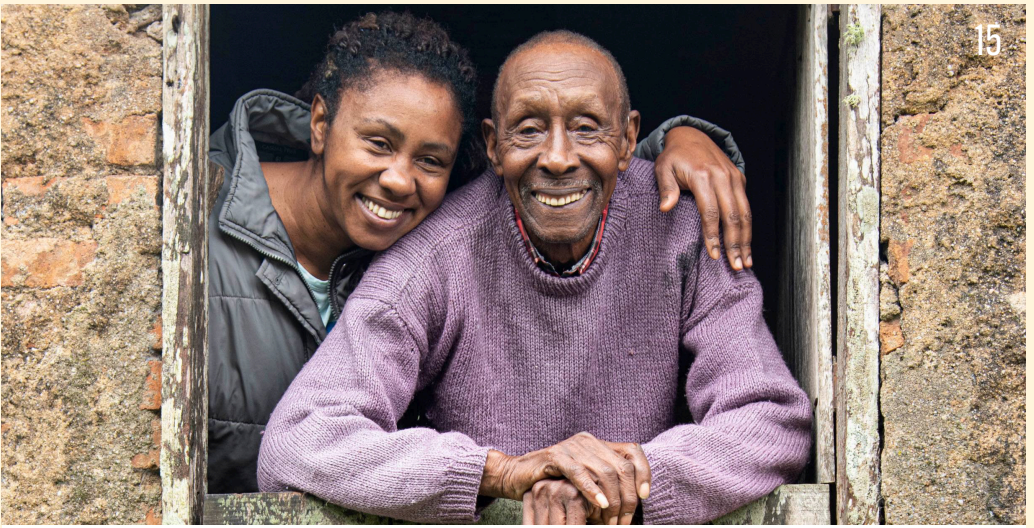


Foto: Fernando Dias/Ascom/Seapi

Pesquisadores dos direitos dos povos e comunidades tradicionais têm ressaltado o **caráter vinculante** dos protocolos comunitários ao processo de consulta, o que significa dizer que “qualquer processo de consulta que desprezar o protocolo validado coletivamente pelos povos se torna um ato nulo, sem validade jurídica” (LIMA, 2025, p. 109).

Em 2021, os protocolos de consulta foram reconhecidos pela **Comissão Interamericana de Direitos Humanos** como exemplo de **boas práticas para o exercício da livre determinação** dos povos e comunidades tradicionais, conforme o relatório temático Direito à Livre Determinação dos Povos Indígenas e Tribais. O relatório observa ainda que os protocolos são elaborados pelas comunidades “para **exteriorizar ao Estado as respectivas regras, normas e procedimentos para a realização de consultas**, bem como **as formas de organização e tomada de decisão** de cada povo” (CIDH, 2021, p. 139).

No livro *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação* (2019), Carlos Marés argumenta que os protocolos podem ser considerados:

A tradução escrita dos consensos internos de cada povo para se relacionar com os Estados nacionais. Ou, dito de maneira mais a gosto do Estado brasileiro: a expressão escrita dos usos, costumes e tradições de cada povo para responder às consultas a serem feitas pelo Estado nacional em cumprimento à Convenção nº 169 da OIT. (MARÉS, 2019, p. 39)

Foto: Arquivo Associação Comunitária Rosa Osório Marques





Fonte: Arquivo Associação Comunitária Rosa Osório Marques

POR QUE OS PROTOCOLOS DE CONSULTA SÃO IMPORTANTES?

Quando uma comunidade cria o seu protocolo de consulta, **ela está estabelecendo os procedimentos que considera necessários para que a consulta ocorra de forma prévia, livre e informada**, conforme prevê a Convenção nº 169 da OIT. Assim, a comunidade orienta os órgãos responsáveis por realizar a consulta para que ela ocorra conforme as suas formas de organização social e política e as suas tradições.

Os protocolos de consulta são também **ferramentas de mobilização e fortalecimento comunitário**, pois o processo de construção de um protocolo se torna uma oportunidade para promover o diálogo interno, organizar ideias e definir de forma coletiva as diretrizes da comunidade.

A implementação desses protocolos comunitários também pode **evitar conflitos**, uma vez que busca estabelecer um canal de diálogo efetivo, que assegure a participação ativa dos quilombolas nas discussões sobre medidas que possam impactar as suas vidas e em busca de um entendimento mútuo. Para quem realiza a consulta, o protocolo se torna **um guia para o cumprimento da Convenção nº 169 da OIT** sem que se incorra em negligências.



Foto: Ariel Lima (NEGA/UFRGS)

Os protocolos de consulta desempenham um papel fundamental para a **garantia de direitos** dos povos e comunidades tradicionais, pois se tornam **instrumentos importantes contra qualquer tipo de assédio ou violência** praticados por grandes empreendimentos ou pelo próprio Estado nos seus territórios, constringendo ações que possam vir a violar os seus direitos.



Foto: Arquivo Inkra/RS



Somente as comunidades que já elaboraram os seus protocolos de consulta têm direito à consulta prévia, livre e informada?

Não. Os protocolos comunitários são instrumentos norteadores para a consulta, mas **todas as comunidades quilombolas, independente de já terem elaborado o seu protocolo, têm o direito de consulta garantido** pela Convenção nº 169 da OIT.





Fonte: Acervo Comunidade Quilombola Vila Nova

COMO CRIAR UM PROTOCOLO DE CONSULTA PARA A SUA COMUNIDADE?

Não existe uma fórmula única para elaborar um protocolo de consulta, pois cada comunidade quilombola possui a sua própria forma de organização social e suas maneiras de estabelecer instâncias coletivas de debate e tomada de decisão, seja através de assembleias, reuniões internas, oficinas ou outras. A comunidade poderá contar com apoio externo para construir o seu protocolo, mas é fundamental que ela exerça o protagonismo durante todo o processo.

Qualquer protocolo desenvolvido por terceiros, sem o protagonismo da comunidade, deve ser considerado ilegítimo.



Cada comunidade pode construir o seu próprio protocolo de consulta, como é mais comum. Mas também **é possível que eles sejam elaborados em conjunto com outras comunidades**, a partir de outras instâncias ou articulações já existentes.

Na cidade de Rio Grande, por exemplo, as comunidades pesqueiras da Lagoa dos Patos elaboraram um protocolo em conjunto para estabelecer como deve ocorrer a consulta a essas comunidades. O mesmo foi feito pelas comunidades quilombolas de Anajatuba, no Maranhão.

Para aqueles que ainda não iniciaram essa mobilização, **trocar experiências com as comunidades quilombolas (ou outros povos tradicionais) que já possuem o seu protocolo comunitário ou estão em diferentes etapas de elaboração e consultar outros protocolos já elaborados** podem ser passos bastante produtivos para dar início ao seu próprio protocolo.

Além disso, **organizações parceiras** da sociedade civil, universidades, conselhos de direito e órgãos públicos podem auxiliar as comunidades interessadas em criar os seus protocolos comunitários, **sempre respeitando o protagonismo e autonomia das comunidades**.

PROTOS JÁ ELABORADOS

No Rio Grande do Sul, algumas comunidades quilombolas já elaboraram os seus protocolos comunitários de consulta. Através do QR Code abaixo, é possível acessar aqueles já disponíveis:



APONTE A CÂMERA DO SEU CELULAR PARA O [QR CODE](#)

Por outro lado, **ainda é necessária mobilização para que mais quilombos tenham acesso a esse instrumento de fortalecimento e autonomia em nosso Estado.**

Protocolos realizados por **outras comunidades quilombolas** no Brasil estão disponíveis no site Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta, e podem ser acessados pelo QR Code a seguir:



APONTE A CÂMERA DO SEU CELULAR PARA O QR CODE

No mesmo site, também podem ser acessados protocolos de consulta realizados por **outros povos tradicionais** pelo QR Code abaixo:



APONTE A CÂMERA DO SEU CELULAR PARA O QR CODE

MATERIAIS DE INTERESSE

Acesse aqui materiais diversos relacionados aos protocolos de consulta, incluindo legislações, livros e outras cartilhas que podem auxiliar na compreensão do tema. Esses conteúdos são úteis para aprofundar o conhecimento e fortalecer a luta pela autonomia das comunidades quilombolas.



APONTE A CÂMERA DO SEU CELULAR PARA O [QR CODE](#)

CONTATOS ÚTEIS

Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH)

Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF)

Av. Borges de Medeiros, 1501 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS.
CEP. 90119-900.

Departamento de Igualdade Étnico-Racial (DIER)

Telefone: (51) 3288-9386.

igualdadeetnicaeracial@justica.rs.gov.br

(51)3288-9395

Grupo de Pesquisa e Extensão Território, Estado e Raça (TERRA)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

grupoterraufrgs@gmail.com

Federação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Rio Grande do Sul (FACRQ-RS)

federacao9@gmail.com

Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra do Rio Grande do Sul (CODENE-RS)

codene@justica.rs.gov.br

Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (CEDH-RS)

cedh@justica.rs.gov.br

Rede Nacional de Advogadas e Advogados Quilombolas (RENAAQ)

renaaq2020@gmail.com

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a regularização das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 2003.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Direito à livre determinação dos povos indígenas e tribais.** 28 dez. 2021. Disponível em:
https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/LibreDeterminacion_POR.pdf

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Certificação Quilombola.**
<https://www.gov.br/palmars/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>

GLASS, Verônica (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

ÌYALASHÉ, Yashodhan Abya Yala (org.). **Dossiê Kilombo: Proteger, Defender, Vigiar.** São Leopoldo, RS: Casa Leiria, 2022.

KROEFF, Denise Reif et al. **Diagnóstico das comunidades quilombolas certificadas do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: SEAPI/DDPA, 2023. 128 p.

LIMA, Liana Amin. **Protocolos autônomos de consulta e consentimento prévio, livre e informado.** In: GLASS, Verônica (org). Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

LIMA, Liana Amin; MARÉS, Carlos; GLASS, Verena. **Convenção 169 da OIT: direitos territoriais, consulta e consentimento: protocolos autônomos e jusdiversidade.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; 2025.

MARÉS, Carlos. **Direitos coletivos, a Convenção 169 da OIT e os territórios.** In: LIMA, Liana Amin; MARÉS, Carlos; GLASS, Verena. Convenção 169 da OIT: direitos territoriais, consulta e consentimento: protocolos autônomos e jusdiversidade. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; 2025.

MARÉS, Carlos. **A força vinculante do protocolo de consulta.** In: GLASS, Verônica (org). Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais.** Genebra, 1989.

SOUZA, Eliane Alves da Rosa; ALVES, Elizabete; ALVES DA ROSA, Heloisa; RAMOS, Ieda Cristina Alves; SOUZA DA ROSA, Marilda Aparecida; GONÇALVES, Marta Rejane Borges Antônio; LOPES, Nina Gabriela Müller (orgs.). **Protocolo de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Boa Fé da Comunidade Quilombola de Morro Alto.** 2024.



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DE JUSTIÇA, CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
Avenida Borges de Medeiros, 1501, Centro Histórico, Porto Alegre - RS